

Canada
Privy Council
Office

CA1 PV
-71 C36



3 1761 11709474 8


General publications
LC-83
**THE CHANGING ROLE
OF THE
PRIVY COUNCIL OFFICE**

GORDON ROBERTSON
Secretary to the Cabinet



A Paper presented to the 23rd Annual Meeting
of the Institute of Public Administration of Canada

Regina
September 8th, 1971



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117094748>

CA1 PV
-71C36

THE CHANGING ROLE OF THE PRIVY COUNCIL OFFICE

GORDON ROBERTSON

Secretary to the Cabinet

A Paper presented to the 23rd Annual Meeting of the
Institute of Public Administration
of Canada

Regina

September 8th, 1971

THE CHANGING ROLE OF THE PRIVY COUNCIL OFFICE

GORDON ROBERTSON

Secretary to the Cabinet

A paper presented to the 32nd Annual Meeting of the
Institute of Public Administration
in Ottawa

©

Information Canada

Ottawa, 1971

Cat. No.: CP32-14/1971

December 1971

THE CHANGING ROLE OF THE PRIVY COUNCIL OFFICE

Four years ago, before this Institute, Arnold Heeney gave a survey of the changes that had overtaken the Privy Council Office when Mackenzie King, faced by the pressures the Second World War brought to the Cabinet, decided that Canada had to do what Britain had done in 1914: establish a Cabinet Secretariat. Perhaps Mr. King didn't really decide quite that much. As Heeney pointed out, Mr. King had only the vaguest idea what the Cabinet Secretariat in Britain did. What he really wanted was something—or more probably someone—to make it more possible for him, as Prime Minister, to cope with the new scale of government operation. However accidental some of the results may have been in relation to Mr. King's initial expectations, the Cabinet Secretariat was grafted onto the Privy Council Office, which had discharged largely formal and legalistic functions since Confederation, and the entire nature of the Office changed. With it gradually changed the operation of Cabinet government in Canada. It is now just over thirty years since Arnold Heeney was appointed as the first Secretary to the Cabinet. Mr. King would be astonished—and possibly horrified—if he could see where his 1940 decision has led. Yet the changes have been exactly what his original step was: development “under the pressure of events and in response to actual need”.¹

In the role of the Cabinet today, Mr. King would find none of the fundamentals altered. It is still the place where the final decisions of government policy are taken, and they are taken by Ministers in the exercise of their collective responsibility for that policy. He would be gratified, but not surprised, to note that the Prime Minister still is the master of the Cabinet. But nearly every aspect of operation he would find quite different from those he had known, especially in the years before 1940. By 1945 he had, with some reluctance, agreed to having an agenda for Cabinet meetings and to the recording of decisions—and even to their temporary communi-

¹Heeney, A.D.P., “Mackenzie King and the Cabinet Secretariat”, *Canadian Public Administration*, September, 1967, p. 370.

cation in writing to Ministers. These were concessions to necessity made grudgingly. Mr. King would have preferred to hold everything close to his chest to be brought out for consideration as, when and how he preferred, with his Ministers taken by surprise and at maximum disadvantage. Today he would find not only the agenda circulated well in advance, but for every meeting a dossier of Cabinet memoranda and reports of committees two to three inches thick. He would be relieved to know that some of the Prime Minister's former advantage had been restored through a system of briefing to inform him of the main issues involved in every question under discussion; to draw to his attention any differences of view between Ministers or departments; and to suggest any implications that required consideration in arriving at a decision. However, I suspect Mr. King would be more disturbed than comforted when he realized that the briefing papers were based on a meticulous recording by officials of discussions by Ministers in all the Cabinet committees. Mr. King had a due and proper regard for the privacy of ministerial discussion, and the way system and secretariat have invaded it would worry him.

The Development of the Cabinet Committee System

Arnold Heeney depicts graphically the informal way in which the Cabinet operated when he became its Secretary in 1940. There was no agenda, no secretariat, no official present at meetings to record what went on, no minute of decisions taken, and no system to communicate the decisions to the departments responsible to implement them. Subjects to be discussed at each meeting were settled by the Prime Minister with no advance notice to Ministers. As Ministers had no notice of what was going to come up, they were normally quite unprepared for the discussion or for the decisions expected of them. It was obviously a system that could operate only where the pace of events was relatively slow and where the matters requiring decision were not overly intricate or complex. Even so, it was a singularly inefficient and unfair way for a collective executive to reach decisions for which all would share responsibility. After a meeting few knew precisely what had been decided; there could be no confidence that all relevant information had been available or considered; and the accurate transmission of decisions, if it occurred at all, was a happy accident.

By March of 1940, "conditions of government had become such that sheer necessity compelled the introduction of systematic procedures for the conduct of ministerial business".² Ten Cabinet committees had been set up in December 1939, each one theoretically responsible for an aspect of wartime operation. In actual fact, of these ten only the War Committee of the Cabinet had any continuing and active existence early in the war. It was for that committee that the small initial Cabinet Secretariat worked. There, the procedures for agendas, documents and the recording of de-

²Heeney, A.D.P., *Op. cit.*, p. 367

cisions were developed. At the end of the war, it had become apparent that having Cabinet committees, served by a secretariat, was an enormous advantage. A number of new committees were established and the secretariat was permitted to begin to serve the Cabinet itself.

The nature of the evolving committee system becomes clear from the names of the committees and from Arnold Heeney's comments concerning them. He refers to them as being directed primarily toward particular problems; as being ephemeral and tending to come to an end when their purpose had been served; and as being flexible in their structure and objects.³ The committee system retained this nature with only minor variations for nearly twenty-five years.

A third stage in the development of the Cabinet committee system began with a re-organization instituted by Mr. Pearson and announced on January 20th, 1964. In his statement, Mr. Pearson said:

"Since September, the use of Cabinet committees has been developed to a greater extent than in the past. This development will now be carried farther in order that the Cabinet form of administration may be efficiently adapted to the needs of modern government in Canada. Greater use of committees is the best way to obtain, under the Prime Minister's leadership, thorough consideration of policies, co-ordination of government action, and timely decisions in a manner consistent with ministerial and Cabinet responsibility."⁴

Nine Cabinet committees were established. Rather than being oriented toward specific ad hoc problems or operations, they were for the first time directed toward defined areas of the total governmental process.

A change in procedure was also initiated. Previously things had gone to the Cabinet first and had been referred by it to Cabinet committees when special consideration and report were required. The new procedure provided that matters requiring Cabinet decision in most cases be first brought to the appropriate standing committee by the Minister concerned. The committee thus became a normal and formal part of the decision-making process: a stage before consideration in the Cabinet itself. In addition to the nine committees listed in Mr. Pearson's announcement, there was a tenth—the Treasury Board—which has functioned since 1867. It was established by statute; at that time was regarded as a committee to aid the Minister of Finance; and was scarcely recognized as a committee of Cabinet at all. It continued its powerful and quasi-independent existence; setting administrative standards in departments, improving management in the public service, dealing with contracts, departmental programs and estimates and the expenditures of government in general.

The system established by Mr. Pearson in 1964 lasted throughout his regime. The only important change was the addition in January, 1968 of a Cabinet Committee on Priorities and Planning. The government

³Heeney, A.D.P., "Cabinet Government in Canada: some recent developments in the machinery of the Central Executive", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, August 1946, p. 288.

⁴Press release, Office of the Prime Minister, January 20, 1964.

found itself in recurring financial difficulties and crises and it became apparent there was serious need of a systematic assessment of overall priorities of expenditure with a view to better long-term planning. It is true that program priorities were set implicitly in the annual Estimates, the annual expenditure plans, but this was done by the Treasury Board in the absence of any broad direction from Cabinet as to overall objectives or priorities.

When Mr. Trudeau became Prime Minister, one of his earliest actions, announced on April 30th, 1968, was a modification of the Cabinet committee system. He said:

"This system has worked well for the past five years and greatly improved the efficiency of government. It has, however, become apparent that further changes are now required to permit a greater centralization of functions and the delegation of certain powers of decision to the committees.

"To meet these difficulties, I have revised the system of Cabinet committees to reduce the number of committees and to provide for a regularity in their meetings."⁵

While the establishment of regular times each week for the meeting of each of the standing committees of the Cabinet may seem a small change, experience has demonstrated that it produced the major improvement that it was designed to achieve. Ministers are overwhelmed by the obligations, engagements and pressures that throng upon them. Time is committed weeks and even months in advance. With no regular schedule for the meetings of their committees, attendance was poor and spasmodic. Continuing attention to areas of policy by the committee members was impossible. With regular meetings over the entire year, it became possible to have systematic and orderly consideration of problems for submission to the Cabinet.

The second important change in 1968 was to give the committees the power, not simply to recommend courses of action to the Cabinet, but to take specific decisions. The main object was to remove as many questions as possible from the over-burdened Cabinet. It was recognized, however, that there would have to be some means by which Ministers who were not on a Cabinet committee, or who did not attend a meeting, could re-open discussion or could register a view that differed from the decision of the committee. Without such a capacity, they could not reasonably be expected to assume their share of collective responsibility for policy. Two provisions were made: one was that all Ministers, whether members of a committee or not, would receive agendas and documents. They would then know the questions to be discussed and decide whether they had an important interest or view. They could attend any meeting they wished to attend, with the exception of the Cabinet Committee on Priorities and Planning which the Prime Minister wanted to keep relatively small. The second provision was that decisions of the committees would not become effective simply by reason of such decision. They would be listed on an annex to the Cabinet agenda for its next meeting. Any Minister could

⁵Press release, Office of the Prime Minister, "Statement by the Prime Minister on Cabinet committee structure", April 30th, 1968.

notify the Deputy Secretary to the Cabinet before the meeting of the Cabinet that he wished to have any particular committee decision discussed. However, if no such notice were given, items on the annex were to be taken as approved by the Cabinet and became its own decisions. At that point they were operative and became part of government policy.

Of the standing Cabinet committees that now exist, five deal with areas of government activity:

- External Policy and Defence
- Economic Policy
- Social Policy
- Science, Culture and Information
- Government Operations.

Four are co-ordinating committees:

- Priorities and Planning
- Treasury Board
- Legislation and House Planning
- Federal-Provincial Relations.

In addition, the Special Committee of the Cabinet handles regulations and other proposed Orders in Council that do not require the attention of the full Cabinet. Other special committees deal, at irregular intervals as required, with questions relating to security and intelligence, the public service, and a few other matters. From time to time special problems assume an importance that require ad hoc committees that are abandoned when a satisfactory solution is reached.

One result of the changes introduced in 1968 was to increase greatly the number of Cabinet committee meetings. The other was to reduce equally sharply the number of meetings of the Cabinet. A statistical comparison of several recent years is of interest:

	July 1, 1966 to June 30, 1967	July 1, 1968 to June 30, 1969	July 1, 1969 to June 30, 1970	July 1, 1970 to June 30, 1971
Number of Cabinet Documents	780	1287	1307	1367
Number of Cabinet Meetings	139	72	78	75
Number of Cabinet Committee Meetings	120	317	310	311

The number of Cabinet documents indicated for the last three years has to be adjusted since about one-third are reports by the Cabinet committees of their recommendations or decisions on the substantive documents considered. Excluding such committee reports, the number of Cabinet documents has averaged 818 for the last three years against about 700 for 1966-67 on a similarly adjusted basis. The interesting thing is that, as compared with the situation before the revisions in the system were made

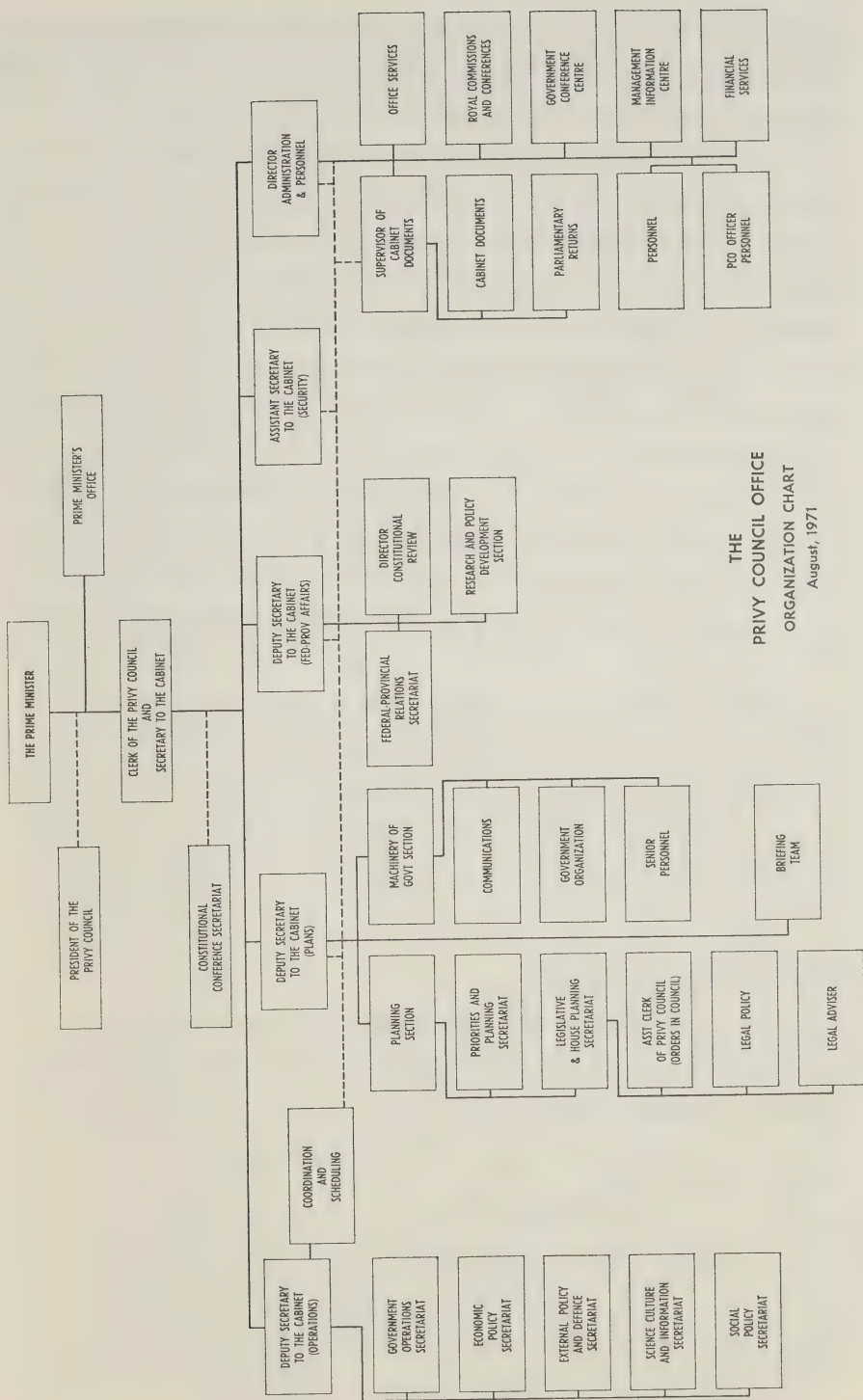
in 1968, Cabinet is dealing with a larger volume of business but taking only half as many Cabinet meetings to do it. The number of Cabinet committee meetings has more than doubled and, according to our calculations in the Privy Council Office, the number of "minister-hours" devoted to the total executive function has remained about the same as in 1966-67. The difference is in the more probing, searching and formative nature of discussion that the committees permit, with both Ministers and officials present. I shall deal with this further.

Organization of the Privy Council Office

Making the Cabinet and Cabinet committee system work effectively has involved a substantial development of the Cabinet Secretariat begun in 1940. Heeney records that there were ten officers in 1945. In 1971 there are 55 officers engaged in work relating to the secretariat proper, and there are 13 officers providing the key services in relation to Cabinet documents, orders-in-council and administrative and financial services. There is, of course, in addition the normal complement of clerical and secretarial staff. But it is not a large office to attempt the tasks that are involved in relation to the entire range of government activities.

As shown in the organization chart, the Office is divided into three main divisions: the Operations Division, a Plans Division and a Federal-Provincial Affairs Division, each headed by a Deputy Secretary to the Cabinet. The Operations Division has five secretariats, each under an Assistant Secretary to the Cabinet and each responsible for the work of one of the standing committees which, together, are designed to cover all the fields of government operations. Each secretariat is responsible for moving forward, to and through the Cabinet, the proposals that must be considered and decided in relation to the "operations" of government coming within its area of responsibility. The division also services a number of other special and ad hoc Cabinet committees with assistance from the other divisions, and has the primary responsibility of providing service to the Cabinet itself.

The other main divisions of the Office are responsible for the co-ordinating committees of the Cabinet other than the Treasury Board, which continues to be served by a separate department of government under its own Minister, the President of the Treasury Board. The Secretary and Deputy Secretaries of the Board maintain close collaboration with the Secretary of the Cabinet and the several Deputy and Assistant Secretaries. In the Privy Council Office the Plans Division services the Cabinet Committee on Priorities and Planning as well as the Cabinet Committee on Legislation and House Planning. The Federal-Provincial Affairs Division has a general responsibility for federal relations with the provinces, including constitutional questions, and serves the co-ordinating committee where policies on matters affecting the provinces are considered. It is,



THE
PRIVY COUNCIL OFFICE
ORGANIZATION CHART
August, 1971

significantly, two of these co-ordinating committees that are chaired by the Prime Minister: the Cabinet Committee on Priorities and Planning and the Cabinet Committee on Federal-Provincial Relations. All other standing committees are chaired by designated Ministers and are not attended by the Prime Minister unless some quite unusual circumstance makes it desirable.

The scope of the Cabinet Committee on Priorities and Planning is now more inclusive than the mainly financial aspects of policy toward which it was directed in 1968. It gives special attention to the broad objectives of the government and to major questions of policy having long-term implications. It is in that committee that the basic decisions on objectives and strategies are taken, for recommendation to the Cabinet. A very important aspect of these is, of course, deciding the general priorities of the government for the allocation of financial resources and, in the policy discussion of other Cabinet committees, the determination of such priorities is obviously related to and conditioned by the decisions as to policies and strategies. The priorities are set in broad terms: objectives to be achieved, the amount of effort and resource to be directed toward each, the increase or decrease in the emphasis to be accorded to general areas of government action. It is on the basis of such broad decisions that the Treasury Board determines in detail the funds to be made available for specific programs administered by the various departments and fixes the personnel establishment to be allocated to them.

Despite its key role, it is quite wrong, as some have done, to call the present Cabinet Committee on Priorities and Planning an "inner Cabinet".⁶ Like other committees, its decisions or recommendations go to the Cabinet for confirmation or for debate and final decision. They have no status without that confirmation. Moreover the committee is intended to deal with matters of long-term and broad scope. It is not a committee intended to cover any and all areas of government action or to take quick decision on urgent matters.

Federal-Provincial Relations

It may seem curious that in a federal state, where relations with the provinces are now so important, it was not until Mr. Pearson's changes of 1964 that a concerted effort was made to achieve real co-ordination of them within the government of Canada. It was, perhaps, because the activities of

⁶Patrick Gordon Walker's observation on the term "inner Cabinet" in Britain is equally true with regard to Canada.

"The term 'inner Cabinet' is a misnomer. It is in no sense a Cabinet and must be distinguished from a Cabinet committee. An inner Cabinet has no organic or set place in the Cabinet structure: it is no more than an informal small group of friends or confidants of the Prime Minister drawn from members of his Cabinet. It is not formally set up, it has no papers or records; it is not served by the Cabinet Secretariat. An inner Cabinet as such has no power, no place in the hierarchy of political authority. It may, amongst other things, discuss questions coming before the Cabinet; but only to concert the advice the members of the inner Cabinet will tender to their colleagues. An inner Cabinet does not and cannot predigest the business of the Cabinet; nor set it aside or duplicate its work."

Gordon Walker, Patrick, *The Cabinet*, Jonathan Cape, 1970, p. 39.

government hitherto had been more limited in scope and tended more readily to stay within allocated heads of federal or of provincial jurisdiction. Close and frequent relations were less necessary than they are now and they did not, in fact, exist as we now know them. Co-ordination poses a problem. Relations with the provinces may be, and for some years now have been, in respect of virtually any subject-matter of government. To assign them to a single Minister would create difficulty in defining his responsibilities of a “horizontal” character as distinct from those of his colleagues under whom the various subjects fall. The Privy Council Office and the Department of Finance, which had a specialized group dealing with federal-provincial fiscal policy and economic relations, did try before 1964 to achieve some co-ordination but, in general, each department conducted such relations as there were in its own areas of responsibility. It became clear that this was not adequate. Programs that were logical and reasonable in relation to one aspect of government—health, transport, agriculture, or whatever it might be—often involved principles that were at conflict with those that had to be applied or developed for other areas or for general application. Action in one program area might unconsciously but fundamentally affect policy or action in another without the responsible federal department—or any Minister—realizing it. After 1964, the task of co-ordination was placed more specifically with officers working as part of the general Cabinet Secretariat and in 1968 a special division was established headed by a Deputy Secretary to the Cabinet.

The Federal-Provincial Affairs Division, in developing a uniform and consistent policy in relations with provinces, maintains liaison with government departments and tries, within the limits of its resources, to keep contact with the provinces as well. It co-ordinates preparations for major federal-provincial conferences and for constitutional review meetings.

It has become a common theme of public comment that federal-provincial relations should be more constant and intimate, and that this would remove the disagreements that have been, and continue to be, a feature of our national life. I must confess to a certain scepticism. At times one could be led to wonder whether it is not the very plethora of meetings that has provided the occasions for the disagreements and for the wide reporting of them. A Canadian Parkinson could probably demonstrate that the number of federal-provincial disputes in any one year varies in direct proportion to the number of federal-provincial meetings multiplied by the cube of the number of federal-provincial co-ordinating agencies in the respective governments. The following table indicates the number of formal committees as of June, 1970 that meet at the ministerial or deputy ministerial level:

Federal and all Provinces	28
Federal and all Provinces plus outside groups	9
Federal-Provincial-Municipal	2
Interprovincial, federal representatives as observers	12
Federal and provincial-regional representatives	6
<hr/> Total	<hr/> 57

On the same date the total number of multilateral committees and sub-committees involving officials was 260. There were another 150 bilateral committees of the same type. Whatever the source of problems may be, it is not the lack of meetings to talk about them.

Cabinet Government — Some Modern Aspects

The organization and the activities of Cabinet committees and of the Cabinet Secretariat are directed to one essential purpose: the more effective operation of our Cabinet system, in which a collective executive decides the objectives policies and programs of government, and in which its members take a joint responsibility for the result. From the nature of our executive, so different from that in countries like the United States where it is a single person, there flow a number of implication and consequences. The first and most obvious is that each member of the executive must know what is involved in the policy and program decisions for which he shares responsibility whether they are his direct concern or that of a colleague. The second is that each must have an opportunity to participate in those decisions. Participation is at its most rudimentary if it is simply to approve or disapprove a fully developed proposal. To be real and substantial it should involve awareness of problems and relevant considerations and discussion of lines of solution at a stage early enough that a Minister can share in shaping the final result. Either to accept or to reject a finished product may be totally unsatisfactory and, indeed, the wrong decision so far as the government as a whole is concerned: some unknown and unconsidered alternative might have been the preferred and much better course if participation could have been effected at an earlier stage.

The Cabinet before 1940 failed adequately to meet either of these needs for a collective executive. Ministers usually did not know in any real sense the full nature or implications of decisions they took on matters coming under the direct responsibility of their colleagues, and usually they had no involvement in the development of the proposals. A line of policy or a program would normally have been worked out between the responsible Minister and his officials. There might have been discussion with the officials of other departments and possibly, though more rarely, with another Minister whose interest was very obvious or whose power to oppose might be feared. Because the pressures on Ministers were less, there were, too, discussions of general issues of policy in the Cabinet from time to time. Essentially, however, the collective executive operated on confidence, often justified and sometimes not, that a Minister knew what he was doing in his own field and that a capacity to approve or disapprove a final proposal developed in and for that field was sufficient for the government as a whole. It was a system in which each Minister had his own empire, big or small. He and his officials worked out policy and program that seemed sensible for it. The Prime Minister, within the limits of his information and knowledge, had a general influence and control. The rest of the Cabinet "participated" at

the final stage, with a "yes" or a "no", or with limited modifications on the edges of a developed proposal. It was workable only when issues were such that the general information and common sense of politically sensitive men could be reasonably sufficient to decide whether a proposal was practical and acceptable or not.

The situation changed somewhat during the first period of the Cabinet committee system: the very fact of having committees meant more discussion of at least designated subjects. But C. D. Howe, J. G. Gardiner and other monarchs of sovereign areas brooked little interference with what was theirs. The evolution did not go far. It became progressively apparent that methods were not either adequate for the inter-related complexity of problems with which modern government has to cope, or satisfactory to the Ministers who wanted a real share in developing the total policy for which they were responsible. The system as it now exists was gradually developed in an effort to meet both these needs. The changes of 1964 brought a greater measure of real consideration beyond departmental boundaries than in the past, but the situation was still one of discussing the end result rather than participating in its production. The 1968 reforms brought that further stage. Discussions now on broad policy and general priorities mean that all Ministers have an opportunity to share in giving shape to government in general and to the areas of policy for which others of their colleagues are directly responsible.

The second feature of today's system has already been pointed out. In all but the most exceptional circumstances matters go to a Cabinet committee *first* before coming to the Cabinet. The essential officials of all interested departments are normally present. There can be, and is, probing by any Minister of the information, reasoning and views of officials serving the Minister putting the proposal forward. This is something that never happened before 1940 and was rare, except with regard to war policy and certain specific subjects, until recent years. Now it is constant and is a valuable addition to the total process of policy development. Ministers talk to other deputies than their own and deputies to other Ministers. Advice is less monolithic and discussions much more real. Frequently the result is to refer a matter back to officials or to the originating department for further work or for development of a different proposal. At the very least, significant modifications may be suggested in the report to the Cabinet for further discussion and final decision.

The positive results of the new system are many. Ministers have the opportunity to learn more of what their colleagues are doing and to be better informed about all aspects of government activities than under the previous methods. Policies and programs are related more consciously and more constantly to the totality of problems and less to partial or sectional aspects. Ministers have more influence on the shape of policy as a whole and on its development and officials have proportionately less than they used to. This judgment is at variance with the conventional wisdom

but, after thirty years in the operation of government, more than half of it at the centre, I feel confident it is correct. Finally, there is a more planned attempt to assess in advance the probable nature of developments of broad national and social moment before they arrive as immediate problems for urgent action. Such things rarely fall within the boundaries established for administrative convenience and when plans were confined within these tidy limits, some quite major questions remained neglected. Obviously the success of such efforts is only partial, but they do constitute important gains. They have, however, had their price.

One price is in ministerial time: the rarest of government commodities. Better understanding and analysis of complex inter-related problems and policies takes time. Discussion that leads to mature decision-making takes time. All this time and the energy that is expended in the decision making process is subtracted from the finite capacity and endurance of the Minister. If a Minister works a five day week of eleven hours a day, plus a good part of each week-end, what competition is there for those hours? Attendance in the House, executive work in his department, constituency business, general work for the party, general work for the government; consultation with businessmen, representatives of public organizations and others to keep him informed and to learn their views; ceremonial duties, travel to and from the constituency, travel to and from departmental assignments away from Ottawa; personal business; and finally as part of the collective executive, reading Cabinet documents, attending Cabinet committees and attending Cabinet. To do these last three thoroughly, in the face of all the other demands, is almost impossible. Something must suffer if more time goes into the process of executive decision. It is quite possible that the improvements in the Cabinet system may have been at too high a cost in the time Ministers can devote to the total political role that they fill. The right balance will never be final or certain: it will change with Prime Ministers, governments and the stages in their four or five year life cycles.

I have mentioned that the old days of fiefdom are passing. A complex system to work efficiently requires some elements to give something to other elements to maintain a balance. Ministers now, in many cases, have to give up some share of their authority and control to other Ministers if the totality of policies is to be co-ordinated. This is unpleasant, frustrating and can cause natural resentment when the Minister thinks he sees clearly what is needed, wants to make a success of his particular portfolio and is anxious to fulfill perfectly natural ambitions. Some Ministers understandably feel their new share in the policies and programs of others unequal compensation for the subtraction they suffer in their individual capacity to decide and to act. Speed of action is certainly less in the new system and Ministers have less chance to appear in roles of clear and firm decision.

Another resentment which Ministers must feel is that caused by the ubiquity of officials, including Privy Council officers. This, too, is a part

of the price for a system that in total gives broader and more real ministerial participation in policy as a whole. Without the documents, reports and interaction between Ministers and officials, it could not work as well—if it could work at all.

The relationships between Ministers and officials are seen in interesting and sensitive focus at Cabinet committee meetings. Ministers in general carry the discussion but officials participate actively, especially on factual and operational aspects. They are conscious that policy decision, and therefore the main aspects of policy assessment, are for Ministers. There are, however, occasions when a deputy must objectively review the full policy and public implications of proposed action. There are times when the responsible Minister lets the deputy explain: there are equally times when the deputy remains silent while the Minister explains. Both normally participate in active discussion. It is a blending of roles that requires mutual confidence and an awareness of their differences. The seasoned public servant will recognize that what are at issue are the policies of the government, to be decided by the judgment of the Ministers, even though this means accepting gracefully decisions that may be personally distasteful. The advantages in decision-making are clear. There are equally advantages in administration. The exposure of senior officials to the thinking and policy concerns of Ministers helps them to explain to their departments the logic of decisions that might otherwise seem wrong, incomprehensible or “petty politics”.

During policy discussion there comes a time when the Ministers must be alone. Candour is required. There must be no restraints on frank talk. This occurs at Cabinet where the ultimate decision is taken. The Ministers are responsible. It is their government. There must be no inhibition caused by the presence of an advocate official. He advises, he has full opportunity to be heard in the appropriate forum, but the Cabinet decides. Not the senior officials or any group of them.

Our decision-making process differs from that in Britain in several respects, one is in the degree to which Ministers and officials are brought together in meetings. The British depend on inter-departmental committees of officials for the preliminary analysis and for the development of policy recommendations. There are Cabinet committees, but none are attended by both Ministers and officials. We borrowed British techniques and experience in 1940, and for a decade or more we relied more heavily than we do now on the recommendations of senior interdepartmental committees. Since then the two systems have developed independently and somewhat differently. Canadian Ministers prefer to hear at first hand the differing views of senior officials from whatever departments may be involved, rather than receive a report in which these differences have been compromised or suppressed. The problem is to have enough of such argument and difference at the ministerial stage without consuming undue amounts of time. Inter-

departmental committees may have to be relied on rather more in future but the valuable blend of Ministers and officials at committees will undoubtedly be retained.

The changes in the operation of our Cabinet, and the advantages I have suggested for the system today, do not mean that those governing today are somehow possessed of greater wisdom than those who did so under other arrangements. It is rather that the conditions and the problems are very different, mainly in complexity and in scale. The change in thirty-odd years, from a country relying essentially on a few primary products to an advanced technological society, is manifest. That alone would be a significant development. Equally complex and difficult for government has been the increased expectation that the state should achieve a more rapid growth and more equitable distribution of both means and products so a better share in the good life can be obtained by the greatest number. Social policies and social programs are complex and difficult in themselves: the added dimension of integration with provincial policies and programs multiplies the difficulties. New problems are added as personal and social expectations reach higher and higher. New policies must be devised to meet the relentless growth of the large urban areas. Other contributions to complexity are added continually: the revolution of rising expectations; ceaseless innovation and technological change; increasing mobility of people and rapidly changing social and moral values; feelings of alienation and disorientation; the demand for better protection of the consumer—and dozens of others: new, demanding, urgent.

Governing Canada has some special complications: the fact of our bilingual national character; or multi-cultural nature; our sheer size; the regional differences in economic growth and prosperity; the geographic, economic and cultural bonds that fuse us to the United States of America while we struggle to be different. All of these social, economic, physical, psychic and systemic factors and forces produce stress. Much of the task of regulating these stresses and strains, assuaging the pain and balancing the growth, falls upon the federal government.

With this increasing complexity, and partly as a result of it, comes the new scale of operation for those who must decide. The problems involved in tax reform, foreign ownership, the respective powers of the provinces and the federal government, the balance between environmental protection and resource development, inflation and unemployment, to name only a few that have been with us in recent months, come at a speed and with a level of expectation as to results that create a governmental load quite new in our history. For Ministers to know the factors, the possible courses of action and the implications of alternative policies with respect to a single problem—or even to one part of a single problem—requires a thorough presentation of all the issues, time to weigh and analyze them, and adequate opportunity to discuss and to decide. Ministers today have a load that tries the limits of physical and intellectual powers.

On Planning

Ministers would be justified in asking whether some of the things done in recent years have not added to their agonies rather than reduced them. This would especially be understandable in relation to planning, for there, something quite new has been added.

The principal planning objective of the past three years has been to increase the time available between the perception of a problem by Ministers and the necessity of action with regard to it. An effort has been made to identify ministerial responsibility for the problem as clearly and soon as possible and to marshal whatever is required to examine and prepare a plan to try to manage it. And finally, to allow time to organize for action.

What is urgent will always clamour for attention and probably get it. What is important must receive attention well in advance and be given lots of time for organization for action. If this does not happen—and if it is not insisted on whatever the pressures may be—the urgent pushes out the important. The consequence is to be overtaken by crises and to let events, rather than choice, determine the direction we take.

A good deal is being written about “normative planning” and what is taken by some to be the converse, “incrementalism”.⁷ Considerable improvement has been made in the Privy Council Office in the last four years in methods of analysis, using general systems theory and to some extent general communications theory. Understanding the governmental system and the social system better, due to the insights of these theories, is one thing, but successful application of the theories by the central executive in a rational, creative way is another. The policy sciences taken together constitute a frontier field, and applying policy science to Cabinet government is still a frontier effort. From our experience it might be said that “top down” policy determination works part of the time, “bottom up” policy determination works much of the time, and that, despite all efforts, many government decisions will continue to be in response to problems arriving at a different time and in a different form than was anticipated. The process of integrated planning has, however, made great strides in the last few years at all levels of the government.

I have said that the time of Ministers is finite, that it is already overburdened, and that more can be done in one place only at the cost of less in another. Integrated planning would be the easiest thing to shove aside. It would probably not show in the immediate future. Where it would show, in the longer term, would be in allowing drift and accident, the *ad hoc*, the technological jungle and the opportunity for individual profit to determine the shape of our national and social future. It is in response to a recognized need

⁷Rowan, Malcolm, “A Conceptual Framework for Government Policy Making”, *Canadian Public Administration*, XIII (1970), p. 279.

A. Etzioni, “Mixed Scanning: A ‘Third’ Approach to Decision Making”, *Public Administration Review*, XXVII, p. 385-392.

to do what is reasonably possible to foresee and to plan, however inadequate and imperfect the results, that Ministers have added this new dimension to our governmental operation.

Cabinet, Prime Minister and Departments

In the complex operation of the Cabinet system, with Ministers together deciding the policies and the strategies of government, it is obvious that the role of the Prime Minister is crucial. He alone of the Cabinet is responsible for no one aspect of government. He alone looks constantly at the total picture. He it is who has chosen his colleagues; he is recognized by the country and by Parliament as the person generally responsible for the success or failure of government in meeting the problems of the state. Within the Cabinet he must be the master of his administration but he must recognize its collective nature and avoid autocracy. Where necessary he must change the functions of his colleagues and, when necessary, invite or require a departure. He is the only one with the authority to police and to change the boundaries between them. The many-sided role of the Prime Minister is nowhere more difficult or more demanding of a sensitive balance of intellectual and human qualities than when he is chairman of the collective executive. Assisting the Prime Minister in ensuring a coherence of policy and giving support in the total process of decision-making are two of the main functions of the Privy Council Office.

As a department provides its Minister with analysis, advice and recommendations on the objectives of the department, so the Privy Council Office gives the Prime Minister information, analysis and advice on the totality of policies. The probability of a coherence of policy is thus enhanced.

It will be readily apparent that the information, analysis and advice for the Prime Minister ties in completely with the broader function of the Privy Council Office in servicing the entire system of Cabinet and Cabinet committees which I have described. Programs and policy proposals come to the Office as submissions to the Cabinet and are immediately circulated to all Ministers. At the same time they are allocated to one or another of the Cabinet committees. The appropriate secretariat picks it up at that point. If more information is needed, that is secured. If it has aspects that relate to another committee or secretariat, there is consultation to see how best to cover all aspects of consideration. When the matter goes to the committee, the secretariat records the discussion, prepares the minutes and draws up the report of decision or recommendation to go on to the Cabinet. All of this provides the information for a briefing document to the Prime Minister covering all essential aspects of every question on each Cabinet agenda. It provides, too, the basis for the information system of the Office on the operations of government as a whole.

When decisions are taken by the Cabinet, or when committee recommendations or decisions are confirmed, the next stage in the Privy Council

Office function is to inform departments and agencies with speed and precision so that action may flow. This may be done orally if the need for speed is great, but the standard procedure is communication by a "Record of Decision" within twenty-four hours. Orders in Council may or may not be involved: usually not. It is only when a formal, legal instrument is required that they enter the picture.

This, in essence, is the role of the Privy Council Office: one of information, co-ordination, follow-up and support provided to the Prime Minister and the Cabinet as a whole with, as a vital aspect, constant relations with all departments of the government. It is a role that is replete with possibilities for misunderstanding, bruised feelings and grievances and it has been necessary to develop principles to avoid them as much as possible. I might mention a few.

The first is the "stay-off-the-field" principle. The Privy Council Office operates no programs and administers no projects except those which are related to its own housekeeping. Administration and action are with the departments. It is the Minister who is responsible and his department that acts. The ball does not stay in the Privy Council Office: it is passed to the team that is to make the play. The Privy Council Office remains aware and is frequently informed or consulted, but enters the game only if inter-agency operation is required where a "neutral" can provide a co-ordinating service, or where there is a requirement for counsel and assistance that can only be provided by those with a general view.

With regard to planning as we define it, a similar principle applies. The goals of the government, as perceived by the Cabinet, are stated as clearly as possible, but departments are left to act and to be guided by the principles laid down. This does not, however, mean that the roles are carried through in isolation. One of the benefits of the central planning process, with a longer look ahead and a broader look around, has been to help departments to anticipate new needs and new developments. This stimulates departments to respond and from the interaction emerges better integrated policy and, on the whole, a greater awareness of inter-jurisdictional problems. The basic principle, however, remains: the Privy Council Office tries to know, to discuss and to communicate, but execution is for departments.

The second principle, that supports the first, is that "Plans works through Operations". The Operational Division and the Federal-Provincial Affairs Division have the major portion of the workload relating to the various secretariats and Cabinet committees. The Plans Division does not have a parallel structure covering the various areas of government activity but works through the other divisions, using their expertise, their contacts and their channels of communication. Thus planning is not divorced from operational insight and a duplication of contact with departments and agencies is avoided as much as possible.

A third principle is that there are virtually no officers making a career within the Privy Council Office. It is apparent that should a Privy Council Officer become an advocate of any policy or program, the objective and integrating character of his advice could be jeopardized. Further, if a Privy Council Officer begins to feel authoritative, as opposed to possessing a proper and healthy appreciation of the limits of his role, his function is out of phase with the spirit of the Office. There can be no tendency to usurp the authority and the control which belongs to Ministers and to the Prime Minister. Recognizing the fact of human frailty, it is unwise to permit too long a time in the sensitive work of the Privy Council Office. Conscious identification with a particular line, and the wish to see action follow a course one believes to be wise, are subtle forces that can limit usefulness in this peculiar organization.

The term of appointment is purposely kept short, three to five years with personnel on loan from all departments. Vigour and integrity are maintained, but an elite with any sense of separateness or difference is not permitted to form. Privy Council Office service is part of broader career development. When alumni leave the Office to enter other parts of the system it is with an intimate appreciation of the central decision-making process, and the working of the total system. They are, or should be, much better equipped, in whatever department they enter, to analyze problems, develop programs and administer operations with a sense of the inter-relations that are vital, even in quite specialized areas.

Principle four is that the Privy Council Office is deliberately kept small. By recruiting versatile officers who work hard *not* to be encumbered by program responsibility, a large staff is avoided: I have indicated their present number. To expand beyond a certain critical size would be to deny the other principles that help control the Privy Council Office.

One other matter that must be referred to is the relationship between the Privy Council Office and the Prime Minister's Office. It is one that calls for the greatest harmony. Given the Prime Minister's functions as leader of a political party, leader of the government in the House of Commons, and chairman of the Cabinet, the Prime Minister's own staff are constantly securing information, analyzing and recommending on matters that relate to policies and objectives of the government. The Prime Minister's Office is partisan, politically oriented, yet operationally sensitive. The Privy Council Office is non-partisan, operationally oriented yet politically sensitive. It has been established between the Principal Secretary to the Prime Minister and his senior staff on the one hand, and myself and my senior staff on the other, that we share the same fact base but keep out of each other's affairs. What is known in each office is provided freely and openly to the other if it is relevant or needed for its work, but each acts from a perspective and in a role quite different from the other.

Obviously each office requires a knowledge of the areas of action of the other and the actions of the two must, to the extent that they affect the total policy or action of the government, be consistent. To aid in information and coherence, two sets of meetings with the Prime Minister involving both offices have been established. The first, a daily meeting, with two officers from the Privy Council Office and two from the Prime Minister's Office, has been a constant base for co-ordination for many years. It started with one officer from each place and, as life became more complex and difficult, became the two from each that now attend. It deals with the day-to-day flow of affairs that the Prime Minister must know, consider, prepare for or decide. The second meeting is on planning, and occurs once a week with an additional person from each office who has responsibility in the longer term development and direction of policy.

It goes without saying that mutual confidence and mutual respect—and mutual understanding of the basic difference between the two roles—are the foundation of co-operation between the Prime Minister's Office and the Privy Council Office. All have been present in my experience, and without them the operation of government under the stresses of today would be difficult indeed.

Of Politics and Public Service

Finally, a word about politics and liberty. The popular will is expressed through politics. Ideology, technology and bureaucracy have to be restrained so that politics may rule, otherwise theories, inventions and organizations would smother life. The elected representative of the people, who makes a trade of politics but who makes no claim to total knowledge or wisdom must be provided with optimum liberty to decide what set of of relationships ought to prevail which, stabilized at a chosen level, constitute the goals of government. Providing this liberty to the politicians is exceedingly difficult. From the standpoint of the Cabinet Minister, the complications start with the catalogue of complexities of existing policies, programs and activities. To ensure that responsible politicians and not civil servants have the final say, the Cabinet has the responsibility of decision. For what it does, it is responsible to Parliament. It would be entirely unrealistic to expect the larger body of politicians to be quiescent and, in fact, our democratic system would be failing if they were. Thus the desired freedom of Ministers to consider and to decide is conditioned by a torrent of observations, questions, and advice all proclaimed publicly from committees of the House of Commons and Senate, backbenchers of all parties and from party conventions.

Further constraints on freedom of decision come from the fact of instant communications. Opinions and reactions, relevant or irrelevant, tumble in without ceasing. The speed with which society moves has conditioned the public to expect instantaneous decision and action on matters

of public policy. Unrealistic expectations clamour for action at once. The final complication is the most serious of all. There is an unrecognized inconsistency in the demand for both speed and participation in difficult decisions on complex issues.

Conscious of the catalogue of complexities in the society which they have been elected to regulate, surrounded by the reality of the existing amalgam of policy programs and activities, sensitive to the clamour of friendly and unfriendly voices and often urged to act boldly but with due regard, in the light of all considerations but at once, Cabinet Ministers can only feel more captive than free. The staff of the Privy Council Office have as their duty to provide whatever aid and assistance they can to permit individual and collective judgment to prevail in the Cabinet Chamber and, through its wise application, sound policy to emerge to meet the problems of the present and the future. To assist government in this way is demanding employment, but for sheer interest and intellectual challenge it would be hard to match. The agenda of Cabinet, week by week, reflects the problems, interests and aspirations of the Canadian people. To understand, to inform, to advise and to share in the discussion of such meetings is a reward in itself. For an official to feel that he has contributed, however modestly, to constructive decisions for a better country in a better world brings no glory, but a great sense of participation in events that count.

prendre une décision, est conditionnée par une multitude d'observations, de questions et d'opinions émises publiquement par les membres des comités de la Chambre des communes et du Sénat, par les simples députés de tous les partis et par les participants aux congrès des partis.

L'instantanéité des communications réduit également la liberté de décision. Les opinions et les réactions, pertinentes ou non, se succèdent sans interruption. Le rythme de vie de la société contemporaine entraîne le public à vouloir des décisions et des interventions immédiates quand les affaires publiques sont en jeu. On exige toujours, ce qui n'est guère réaliste, des solutions immédiates. Et la dernière difficulté est la plus sérieuse: on ne s'aperçoit pas de l'incohérence qu'il y a à exiger à la fois des mesures expéditives et la participation à des décisions difficiles sur des questions délicates. Conscients de la complexité d'une société qui les a choisis pour la gouverner, prisonniers d'un ensemble de législation et de programmes déjà existants, sensibles aux critiques ou aux louanges, souvent pressés d'agir à la fois avec audace et avec modération, après mûre réflexion mais sur l'heure, les ministres ne peuvent guère se sentir libres. Il incombe au personnel du Bureau du Conseil privé de leur fournir tous les moyens nécessaires à la formation de jugements éclairés, individuels ou collectifs, et à l'émergence de politiques sages et susceptibles de répondre aux besoins actuels et futurs. C'est une tâche ardue que de servir ainsi le gouvernement, mais c'est une tâche exaltante par son intérêt même et le défi intellectuel qu'elle comporte. L'ordre du jour du Cabinet reflète, semaine après semaine, les soucis, les intérêts et les aspirations du peuple canadien. Comprendre, renseigner, conseiller et participer activement à ces réunions constitue une récompense en soi. La conscience d'avoir contribué, même modestement, à des décisions constructives qui feront du Canada un meilleur pays dans un monde meilleur, n'apporte guère de gloire, mais donne un sentiment profond de participation à ce qui compte réellement.

les uns des autres. Nous nous renseignons librement et ouvertement les uns les autres si cela se révèle pertinent ou nécessaire pour le travail, mais chacun agit dans une perspective très différente.

Il est évident que chacun des bureaux doit connaître les secteurs d'activité de l'autre et il faut que leurs démarches, dans la mesure où elles touchent la politique ou l'activité globale du gouvernement, soient cohérentes. A des fins précisément d'information et de cohésion, il se tient deux sortes de rencontres des deux bureaux avec le Premier ministre. La première, qui est quotidienne, est une rencontre de coordination entre deux fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et deux fonctionnaires du cabinet du Premier ministre. Au début, il y a quelques années, il n'y avait qu'un seul fonctionnaire de chaque bureau à ces réunions. Les problèmes étant devenus plus complexes et plus délicats, deux fonctionnaires de chaque bureau y sont maintenant présents. On y traite au jour le jour les affaires courantes que le Premier ministre doit connaître, étudier ou régler. L'autre réunion est hebdomadaire. C'est une réunion de planification et chaque bureau y délègue une personne de plus, responsable de l'élaboration et de l'orientation de la politique à long terme.

Il va sans dire que la confiance et le respect mutuels, ainsi que la compréhension de la différence fondamentale entre les deux rôles sont essentiels à la coopération entre le cabinet du Premier ministre et le Bureau du Conseil privé. Ces conditions, je ne les ai jamais vues faire défaut. Il faut bien dire que sans elles le gouvernement pourrait difficilement fonctionner, l'époque contemporaine étant déjà soumise à tant de tensions.

Politiques et services publics

J'aimerais terminer par un mot à propos de la politique et de la liberté. C'est la volonté du peuple qui s'exprime par la politique. Il faut réduire la part de l'idéologie, de la technologie et de la bureaucratie, et laisser la politique dominer, sans quoi, les théories, les inventions et les organisations vont étouffer la vie.

Les représentants élus du peuple qui exercent leur métier de politicien mais qui ne prétendent pas tout savoir ni tout comprendre, doivent bénéficier d'un maximum de liberté pour déterminer l'état de choses qui constituera, une fois défini, la politique du gouvernement. Il est extrêmement difficile d'assurer cette liberté aux politiciens. Aux yeux d'un ministre, les ennemis commencent avec la longue liste des lignes de conduite, des programmes en vigueur et de l'activité en cours. Pour que ce soient les hommes politiques, responsables au peuple, et non pas des fonctionnaires, qui aient le dernier mot, c'est le Cabinet qui détient tous les pouvoirs de décision. Il est responsable de ses actes devant le Parlement. D'autre part, il ne serait pas réaliste de s'attendre que tous les autres hommes politiques restent muets. Si cela arrivait, il faudrait conclure à l'échec de notre système démocratique. Ainsi, la liberté des ministres, que ce soit pour étudier un problème ou

J'aimerais également évoquer les relations qui existent entre le Bureau du Conseil privé et le cabinet du Premier ministre. Elles doivent être totalement harmonieuses. Le Premier ministre est chef d'un parti politique, chef du gouvernement à la Chambre des communes et président du Cabinet. Son personnel lui fournit un flot constant de renseignements, d'analyses et de recommandations sur les questions concernant la politique et les objectifs du gouvernement. Le cabinet du Premier ministre est partisan, polarisé par la politique, et cependant attentif à la réalité administrative. Le Bureau du Conseil privé est non partisan, polarisé par l'administration, et cependant attentif à la réalité politique. Nous avons établi, le chef du cabinet du Premier ministre et son personnel immédiat d'une part, moi-même et mon personnel immédiat d'autre part, que nous partageons les mêmes données de base mais que nous n'intervenons pas dans les affaires

Bureau du Conseil privé.

critique reviendrait à contredire les autres principes qui aident à régir le traitement. J'en ai déjà indiqué le nombre actuel. Dépasser un certain niveau polyvalents et qui s'efforcent de ne pas être victimes de la routine administrative. On y est arrivé en recrutant des fonctionnaires que j'appellerais le quatrième principe consiste à restreindre au minimum les effets

même dans des domaines très spécialisés.

tout en tenant compte des relations avec tout le reste, relations essentielles problèmes, à mettre au point des programmes et à en diriger l'application, devraient l'être—dans le ministère auquel ils sont affectés, à analyser les et du fonctionnement général du gouvernement. Ils sont mieux préparés—ou c'est avec une connaissance profonde du processus d'élaboration des décisions Quand des «anciens» quittent le Bureau pour d'autres secteurs du système, du Conseil privé n'est qu'une étape dans la progression d'une carrière. «élite» qui se voudrait différente des autres fonctionnaires. Le Bureau cultive le dynamisme et la fierté, mais sans permettre l'émergence d'une tères, est intentionnellement très courte, soit de trois à cinq ans. On y La durée de l'affectation des fonctionnaires, venus de tous les minis-

organisme assez spécial.

sont des forces insidieuses qui peuvent réduire le rendement dans cet et le désir de voir les choses emprunter une direction que l'on croit la bonne du Conseil privé. L'identification consciente à une politique en particulier imprudent de laisser quelque temps au service délicat du Bureau du Premier ministre. La nature humaine étant ce qu'elle est, il serait naites, n'ont pas le droit d'usurper l'autorité et le pouvoir des ministres et de son rôle, il cesserait de se conformer à l'esprit du Bureau. Les fonction-un certain sentiment d'autoritarisme, au lieu de respecter les justes limites mises. En outre, si un fonctionnaire du Conseil privé commençait à éprouver me, la valeur et l'objectivité de son avis pourraient être fortement compro-Bureau du Conseil privé devenait partisan d'une politique ou d'un program-

communiqué un « rapport de décision » dans les vingt-quatre heures. Il se peut que des décrets du Conseil soient nécessaires mais généralement, ce n'est pas le cas. C'est seulement lorsqu'on a besoin d'un texte officiel et juridique que l'on y a recours.

Voilà, en résumé, les fonctions que remplit le Bureau du Conseil privé : information, coordination et services auxiliaires pour le Premier ministre et l'ensemble du Cabinet, sans oublier la tâche vitale de garder un contact constant avec tous les ministères du gouvernement et de mécontentement ; il a été nécessaire d'élaborer quelques principes afin de parer autant que possible à ces inconvénients. Je mentionnerai quelques-uns de ces principes. Le premier, c'est la « neutralité ». Le Bureau du Conseil privé n'administre ni programme ni projet à l'exception de ceux qui se rapportent à sa régie même. Ce sont les ministères qui administrent et qui agissent. C'est le ministre responsable et son ministère qui interviennent. Le Bureau du Conseil privé ne conduit pas le jeu : il le laisse à des équipes spécialisées. On le tient au courant, on le renseigne et on le consulte souvent ; cependant, il n'intervient que lorsqu'on a besoin d'un service de coordination « neutre » dans des travaux concernant plusieurs organismes, ou encore, lorsqu'on a besoin d'aide ou de conseils qui ne peuvent provenir que de ceux qui possèdent une vue d'ensemble.

Un principe analogue s'applique à la planification, au sens où nous l'entendons. Les objectifs du gouvernement, tels que les interprète le Cabinet, sont définis aussi clairement que possible, mais ce sont aux ministères d'agir selon les principes énoncés. Toutefois, cela ne signifie pas que tout se déroule derrière des cloisons étanches. Entre autres avantages, la planification centrale, grâce aux études prospectives et aux vues d'ensemble a aidé les ministères à prévoir les tendances et les besoins nouveaux. Cela incite les ministères à l'action, et de cette interaction naissent une politique plus cohérente et une plus grande prise de conscience des problèmes communs à plusieurs juridictions. Le principe de base reste le même : le Bureau du Conseil privé s'efforce de se renseigner, de discuter et de communiquer, mais l'exécution relève des ministères.

Décollant du premier, le second principe est celui de « la mise en œuvre des projets ». La majeure partie des travaux ayant trait aux divers secrétariats et aux comités du Cabinet incombent à la division des Opérations et à la division des Relations fédérales-provinciales. La division des Plans n'a pas de structure parallèle couvrant les divers secteurs de l'activité gouvernementale, mais elle travaille en collaboration avec les autres divisions, utilisant leurs connaissances, leurs contacts et leurs moyens de communication. De cette façon, la planification n'est pas isolée de tout de ce qui est administratif, et on évite autant que possible de doubler les contacts avec les ministères et les organismes.

Le troisième principe veut que les fonctionnaires fassent rarement carrière au Bureau du Conseil privé. Il est évident que si un fonctionnaire du

Il est évident que dans un Cabinet où les ministres décident ensemble de la politique et des stratégies du gouvernement, le rôle du Premier ministre est décisif. Seul de tout le Cabinet, il n'est responsable d'aucun secteur en particulier. Lui seul a toujours devant les yeux une vue d'ensemble des affaires de l'État. C'est lui qui a choisi ses collègues; c'est lui qui est responsable, devant le Parlement et le pays, de la faillite ou du succès du gouvernement face aux problèmes de l'État. Il doit agir comme chef du Cabinet, mais il doit en reconnaître le caractère collectif et éviter l'autocratie. Il doit savoir muter ses ministres et même, au besoin, demander ou imposer un départ. C'est le seul qui ait le pouvoir de surveiller ou de modifier les limites de leurs domaines de compétence. Le Premier ministre a un rôle difficile et complexe et doit, surtout lorsqu'il préside son Cabinet, faire preuve à la fois de qualités de cœur et d'esprit. Le Bureau du Conseil privé, lui, doit veiller à la cohésion des diverses lignes de conduite et se mettre totalement au service du processus d'élaboration des décisions.

De la même manière qu'un ministre fournit à son ministre des recommandations, des conseils et des analyses sur les objectifs poursuivis, le Bureau du Conseil privé apporte au Premier ministre renseignements, analyses et conseils sur l'ensemble des lignes de conduite, de façon à en assurer la cohérence.

Il apparaît évident que les services d'information et d'analyse que le Bureau du Conseil privé offre au Premier ministre se rattachent à cette fonction plus générale d'intendance à l'égard de tout le système du Cabinet et des comités du Cabinet que j'ai décrit plus haut. Les projets de politique et de programmes destinés au Cabinet passent par le Bureau, et sont immédiatement communiqués à tous les ministres. Au même moment, on les assigne à l'un ou l'autre des comités du Cabinet. C'est alors le secrétariat intéressé qui s'en charge. S'il manque encore des renseignements, on se les procure. Si, par certains côtés, le problème intéresse un autre comité ou un autre secrétariat, il y a consultation afin de déterminer la meilleure façon d'étudier tous les aspects de la question. Lorsque le comité est saisi de la question, le secrétariat consigne la discussion, prépare les procès-verbaux et rédige le rapport de la décision ou de la recommandation à présenter au Cabinet. De ces rapports, on tire les renseignements nécessaires à un résumé destiné au Premier ministre et couvrant tous les aspects essentiels de chaque question à l'ordre du jour du Cabinet. Ce résumé sert également de base au dispositif d'information du Bureau en ce qui a trait au fonctionnement global du gouvernement.

Lorsque le Cabinet a pris une décision ou que les recommandations ou les décisions des comités ont été confirmées, le Bureau du Conseil privé en informe les ministères et les organismes gouvernementaux avec rapidité et précision, de façon à ce qu'on y donne suite. On peut procéder de vive voix s'il s'agit d'un cas urgent, mais la procédure habituelle veut que l'on

Le principal objectif de la planification, au cours des trois dernières années, visait à accroître le temps qui sépare la perception d'un problème par les ministres et la nécessité de prendre des mesures pour le résoudre. On a tenté de déterminer, aussi clairement et aussi rapidement que possible, de quels ministères relevaient les problèmes et de recueillir les matériaux nécessaires à leur solution, ainsi que de prévoir le temps requis pour tout mettre en marche.

Les problèmes urgents réclament une prompt intervention et on leur accorde généralement toute l'attention qu'il faut. Mais ce qui est important doit être prévu et planifié longtemps à l'avance; si l'on ne prend pas de mesures pour qu'il en soit ainsi en dépit de la pression des événements, les choses urgentes prennent le pas sur les choses importantes et nous culbutent de crise en crise. Ce sont alors les événements plutôt que la réflexion qui déterminent notre conduite.

On parle beaucoup de « planification normative » et de ce que l'on prétend être son contraire: la « théorie des augmentations »⁸. Depuis quatre ans, grâce à l'utilisation de la théorie des systèmes et, dans une certaine mesure, de la théorie des communications. Ces théories permettent sans doute de mieux comprendre, et en profondeur, le système gouvernemental ou le système social, mais leur application rationnelle et créatrice par le gouvernement est une tout autre affaire. Les techniques d'analyse des décisions constituent encore un domaine de recherche, et leur application aux travaux d'un cabinet gouvernemental est encore au stade expérimental. Pour l'instant, on peut affirmer que les décisions imposées « d'en haut » sont quelquefois bonnes, que les décisions proposées « d'en bas » sont généralement correctes mais, qu'en dépit de tous les efforts, plusieurs décisions gouvernementales constitueront toujours des réactions à des problèmes qui surviennent autrement qu'on ne l'avait prévu et au moment où on ne l'avait pas prévu. L'intégration de la planification, toutefois, a considérablement progressé à tous les niveaux de l'administration au cours des dernières années.

Je le répète: les ministres sont surchargés, et leur temps est limité. Et on ne peut accorder plus de temps à une question qu'aux dépens d'une autre. L'abandon d'une planification intégrée serait la plus simple des solutions, et personne ne s'en apercevrait dans l'immédiat. Pourtant, à long terme, cela reviendrait à laisser l'incurie, le hasard, les expédients, la jungle technologique et l'esprit de lucre façonner l'avenir de la nation et de la société. C'est devant le besoin évident de prévoir et de planifier, dans la mesure du possible—et si imparfaits et incomplets que soient les résultats—que les ministres ont ajouté cette nouvelle dimension à l'action gouverne-

⁸Rowan, Malcolm, « A Conceptual Framework for Government Policy Making », *Canadian Public Administration* XIII (1970), page 279.
A. Etzioni, « Mixed Scanning: A Third Approach to Decision Making », *Public Administration Review*, XXVII, page 385-392.

l'aisance soient l'apanage du plus grand nombre. La politique sociale et les programmes de bien-être sont complexes et d'autant plus difficiles à administrer que leur coordination avec la politique et les programmes des provinces multiplie les difficultés. L'accroissement des exigences personnelles et sociales crée de nouveaux problèmes. Il faut imaginer de nouvelles solutions pour faire face à l'expansion constante des grandes régions urbaines. Et les complications s'accumulent: la montée en flèche des besoins, la multiplication des découvertes et l'accélération du changement, la mobilité grandissante des citoyens et l'évolution rapide des valeurs morales et sociales, les sentiments de désarroi et d'aliénation, le besoin d'une meilleure protection du consommateur—et tant d'autres problèmes, toujours nouveaux, toujours impérieux, toujours urgents.

Gouverner un pays comme le Canada présente certaines difficultés particulières: le caractère bilingue de notre nation, notre pluralisme culturel, la superficie même du territoire, les différences de prospérité et de développement entre les régions, les liens géographiques, économiques et culturels qui nous rivent aux États-Unis malgré nos efforts pour conserver notre identité propre. Toutes ces forces, tous ces facteurs sociaux, économiques, physiques, psychiques ou idéologiques sont autant de sources de tension. La responsabilité d'équilibrer ces forces, d'aplanir ces difficultés et de régulariser la croissance du pays incombe en très grande partie au gouvernement central. Cette complexité croissante alourdit considérablement la tâche de ceux qui sont au gouvernement. Les problèmes soulevés par la réforme fiscale, la mainmise étrangère, la répartition des pouvoirs des provinces et du gouvernement central, l'équilibre à trouver entre la protection de l'environnement et la mise en valeur des ressources, l'inflation et le chômage, pour ne nommer que quelques-uns de ceux auxquels nous avons dû faire face ces derniers mois, se succèdent à un tel rythme, et dans une société à ce point exigeante, que jamais le gouvernement de notre pays n'a eu de telles responsabilités. Pour connaître tous les éléments d'un problème, les possibilités de solution et les répercussions des diverses mesures envisagées, un ministre doit disposer d'un dossier complet de toutes les facettes de la question, du temps nécessaire pour l'étudier et l'analyser, ainsi que de l'occasion d'en bien discuter avant d'en arriver à une décision. La tâche actuelle des ministres touche les limites de leur capacité intellectuelle et de leur résistance physique.

Planification

Les ministres pourraient, à juste titre, se demander si l'on n'a pas quelquefois, au cours des dernières années, ajouté à leurs maux au lieu de les diminuer. La planification est peut-être un exemple bien choisi, puisqu'il s'agit là de quelque chose de tout à fait nouveau.

vronné sait que c'est la politique du gouvernement qui est en cause et qu'il revient aux ministres d'en décider, même si cela suppose que l'on doive accepter de bonne grâce des décisions avec lesquelles on peut être personnellement en désaccord. Cette situation présente des avantages non seulement pour les gens qui décident, mais aussi pour ceux qui administrent. Le fait d'être sensibilisé aux opinions et aux problèmes politiques des ministres aide les fonctionnaires supérieurs à expliquer, dans leur ministère, la logique de décisions qui, autrement, pourraient passer pour erronées, incompréhensibles ou même purement « politiques ».

Au cours des discussions sur l'élaboration d'une politique, il vient un temps où les ministres doivent être seuls. La tranchise est de rigueur : Il ne peut y avoir de réserves dans les échanges. Cela se produit au Cabinet où l'on prend les décisions finales. Les ministres sont solidaires puisqu'il s'agit de leur gouvernement. Il ne doit y avoir aucune contrainte causée par la présence de fonctionnaires. Ces conseillers ont eu toute la latitude voulue pour se faire entendre en temps et lieu, mais c'est au Cabinet de décider, et non pas aux fonctionnaires supérieurs ou à un clan de fonctionnaires.

Notre façon d'en arriver à une décision diffère par plusieurs côtés de ce qui se passe en Angleterre, entre autres par l'importance des réunions conjointes de fonctionnaires et de ministres. Les Britanniques s'en remettent, pour l'analyse préliminaire et l'élaboration de projets, à des comités inter-ministériels formés de fonctionnaires. Il existe des comités du Cabinet, mais il n'y en a aucun où les ministres et les fonctionnaires siègent en même temps. En 1940, nous avons profité de l'expérience et des techniques britanniques et, pendant plus d'une dizaine d'années, nous nous sommes reposés plus que nous ne le faisons présentement sur les recommandations des comités supérieurs interministériels. Depuis, les deux systèmes ont évolué indépendamment et dans des directions quelque peu différentes. Les ministres canadiens préfèrent être au courant, dès le début, des divergences d'opinion, des fonctionnaires supérieurs des divers ministères, plutôt que de recevoir un rapport où ces différences ont été minimisées ou cachées. Le problème consiste à bien doser le temps consacré aux débats au niveau ministériel. A l'avenir, il faudra peut-être compter davantage sur les comités interministériels, mais on maintiendra certainement les rencontres fructueuses qui ont lieu entre les hauts fonctionnaires et les ministres au sein des comités.

Les changements survenus dans le fonctionnement de notre Cabinet et les avantages qu'apporte, selon moi, le système actuel ne signifient pas que les gouvernants actuels aient plus de sagesse que ceux qui ont gouverné selon des méthodes différentes. C'est tout simplement que les situations et les problèmes ont changé en importance et en complexité.

En trente ans, notre pays, qui vivait essentiellement de l'exploitation de quelques matières premières, est devenu une société technologique avancée. Ce seul fait constituerait déjà un changement important. Mais plus encore, on attend aujourd'hui de l'Etat qu'il assure une expansion rapide et une distribution plus équitable des richesses, de façon que le bien-être et

lecture des documents du Cabinet, être présent aux séances des comités et à celles du Cabinet. Il est presque impossible d'accomplir de façon convenable les trois dernières tâches que je viens de citer si l'on considère toutes les autres. Il est impossible d'accorder plus de temps à l'élaboration des décisions sans laisser quelque chose en souffrance. Il se peut que les améliorations apportées au fonctionnement du Cabinet exigent trop de temps par rapport à celui que les ministres doivent consacrer généralement à tout leur rôle politique. L'équilibre en cette matière ne sera jamais définitif ou assuré: il changera selon les Premiers ministres, les gouvernements ou les étapes de leurs quatre ou cinq années d'existence officielle.

J'ai déjà noté que le temps des flots est en voie de disparition. Pour fonctionner efficacement, un système complexe nécessite que certains éléments en remplacent d'autres, si l'on veut conserver l'équilibre. Il arrive présentement, dans plusieurs cas, que les ministres doivent abandonner une partie de leur autorité à d'autres ministres, pour qu'on puisse en arriver à coordonner l'ensemble de la politique. Cet état de choses est déplaisant, frustrant, et peut également créer un certain ressentiment, ce qui est tout à fait naturel chez un ministre qui croit savoir exactement ce qu'il faut faire, qui veut assurer le succès de son ministère ou qui désire satisfaire des ambitions parfaitement légitimes. Certains ministres sont d'avis, et c'est compréhensible, que la nouvelle part qu'ils prennent à l'élaboration de la politique et des programmes d'autres ministres ne compense pas l'amoindrissement de leur pouvoir individuel de décision et d'exécution. Le nouveau système est certainement plus lent, et les ministres ont moins l'occasion d'apparaître comme prenant seuls des décisions fermes et précises.

Les ministres s'irritent sans doute également de l'omniprésence des fonctionnaires, y compris ceux du Conseil privé. Cela aussi fait partie des prix à payer pour un système qui, dans l'ensemble, permet une participation ministérielle plus authentique à l'orientation de la politique. Sans documents, sans rapports et sans collaboration entre ministres et fonctionnaires, le système ne pourrait fonctionner aussi bien—si jamais il pouvait fonctionner. La relation entre les ministres et les fonctionnaires apparaît sous un jour révélateur et intéressant aux réunions des comités du Cabinet. En général, ce sont les ministres qui dirigent la discussion mais les fonctionnaires y participent activement, surtout en ce qui a trait aux aspects pratiques et aux données de fait. Les fonctionnaires sont conscients que les décisions de principe et, par conséquent, les aspects les plus importants de l'évaluation de la politique, relèvent des ministres. Il y a toutefois des occasions où un haut fonctionnaire doit objectivement étudier l'ensemble d'une politique et les répercussions publiques d'une intervention envisagée. Il arrive que le ministre responsable laisse à son sous-ministre le soin d'expliquer, il arrive également que le sous-ministre demeure silencieux pendant les explications du ministre. Normalement, tous deux participent activement aux discussions. Cette conjugaison des rôles exige chez eux une confiance mutuelle et la nette conscience de leurs responsabilités respectives. Le fonctionnaire che-

débattre les points de vue et l'argumentation des fonctionnaires du ministère d'où origine la proposition. Cela ne se faisait pas avant 1940, et rarement jusqu'à ces dernières années, sauf pour ce qui était de la guerre ou de certains autres sujets particuliers. Maintenant, ces pratiques sont courantes et contribuent à la qualité de l'ensemble des politiques élaborées et adoptées. Les ministres discutent avec d'autres sous-ministres que les leurs, et les sous-ministres avec d'autres ministres. Les opinions sont beaucoup moins monolithiques et les discussions beaucoup plus réalistes. Il en résulte que l'on renvoie fréquemment une question aux fonctionnaires ou au ministère intéressé pour qu'on l'approfondisse ou qu'on élabore une proposition différente. À tout le moins, on peut procéder à des modifications importantes dans le rapport qui sera soumis au Cabinet afin de faciliter les discussions, de même que la décision finale.

Le nouveau système a produit un grand nombre de résultats positifs. Les ministres sont à même d'en apprendre davantage qu'autrefois sur ce que font leurs collègues et d'être mieux informés de tous les aspects de l'activité gouvernementale. Les lignes de conduite et les programmes sont coordonnés de façon plus constante et plus déliée avec la totalité des problèmes plutôt qu'avec tel ou tel d'entre eux. Les ministres ont plus d'influence sur l'en-semble de la politique et sur son élaboration et, proportionnellement, les fonctionnaires en ont moins. Ce jugement diffère des idées reçues en ces matières mais, après trente ans au service du gouvernement dont plus de 15 au cœur même de l'administration, je suis convaincu qu'il correspond à la réalité. Enfin, on s'efforce, de façon plus systématique, d'évaluer à l'avance le développement éventuel des grandes questions d'intérêt national et social avant qu'elles ne se transforment en des problèmes urgents. Il est rare que ces questions puissent être traitées dans les limites établies de l'administration courante et il est arrivé que des problèmes d'importance soient négligés lorsqu'on s'en est tenu à de telles limites. Le succès de nos efforts reste encore partiel, mais il n'en constitue pas moins une amélioration considérable. Il a fallu toutefois en payer le prix.

Ce prix, c'est le temps des ministres, soit la monnaie la plus rare au gouvernement. Pour bien comprendre et analyser des questions et des politiques complexes et étroitement liées entre elles, il faut du temps. Les discussions dont naissent les décisions sages prennent du temps. Tout ce temps, et l'énergie qu'il faut pour en arriver à une décision, réduisent d'autant la capacité de travail et l'endurance d'un ministre. Si un ministre travaille onze heures par jour, cinq jours par semaine et une bonne partie du week-end, comment répartir toutes ces heures? Présence à la Chambre, travail d'admission au ministère, problèmes des électeurs, besoins du parti, affaires du gouvernement, consultations avec des hommes d'affaires ou des représentants d'organismes publics afin de se tenir au courant et de sonder l'opinion, fonctions officielles, tournées dans sa circonscription, voyages imposés par les tâches ministérielles en dehors de la capitale, affaires personnelles... À tout cela, en tant que membre de l'exécutif, le ministre doit ajouter la

la nature ou la portée des décisions qu'ils prenaient au sujet d'affaires relevant directement de leurs collègues et ne participaient pas à l'élaboration des propositions. C'étaient le ministre responsable et ses collaborateurs qui, normalement, définissaient une ligne de conduite ou un programme. Il pouvait y avoir des entretiens avec les représentants d'autres ministères et même, quoique plus rarement, avec un autre ministre dont l'intérêt était évident ou dont on pouvait craindre l'opposition. Comme les ministères étaient moins surchargés, on procédait, de temps en temps, au sein du Cabinet, à des discussions sur les grands objectifs du gouvernement. Mais, règle générale, l'exécutif collectif fonctionnait en faisant confiance, à tort parfois et souvent à raison, aux capacités des ministres dans leur propre domaine, et en estimant que le pouvoir d'approuver ou de désapprouver une proposition finale relative à tel ou tel domaine devait suffire au gouvernement. C'était un système dans lequel chaque ministre régnaît sur son propre empire, petit ou grand. Avec ses collaborateurs, il définissait les lignes de conduite et les programmes qui lui semblaient le mieux appropriés. Le Premier ministre, dans les limites de ses renseignements et de ses connaissances, exerçait une influence et une autorité générales. Le reste du Cabinet «participait», au dernier moment, d'un oui ou d'un non, ou en apportant quelques légères modifications à une proposition toute prête. Ce système ne pouvait fonctionner que dans le cas de questions où il suffit, à des hommes politiquement doués, de connaissances générales et de bon sens pour pouvoir décider si telle proposition était réaliste et acceptable.

Les choses changèrent quelque peu pendant la première phase du système de comités du Cabinet; l'existence même de ces comités appelait plus de discussions, au moins sur des sujets délimités. Mais MM. C. D. Howe, J. G. Gardiner et d'autres seigneurs ne souffraient pas que l'on empiète sur leur terrain. Si bien que l'évolution n'allait pas très loin. Mais on finit par s'apercevoir que ces méthodes n'étaient ni adaptées à la complexité des problèmes que doit affronter un gouvernement moderne, ni satisfaisantes pour les ministres qui voulaient vraiment contribuer à l'élaboration de la politique d'ensemble dont ils étaient solidaires. Le système actuel est le fruit d'un effort constant pour satisfaire à ces deux conditions. Les changements réalisés en 1964 apportèrent une conscience plus nette qu'auparavant de ce qui se passait en dehors de chaque ministère, mais sans que l'on cessât pour autant de discuter le résultat final au lieu d'y contribuer. Les réformes de 1968 ont corrigé cela. Aujourd'hui, des entretiens sur la politique d'ensemble et les grandes priorités permettent aux ministres d'imprimer leur marque aux affaires de l'État en général et aux domaines particuliers dont leurs collègues ont la responsabilité directe.

Nous avons déjà mentionné la seconde caractéristique du système actuel. Les problèmes, sauf dans des circonstances exceptionnelles, sont *d'abord* portés à l'attention d'un comité du Cabinet avant d'être soumis au Cabinet lui-même. Les fonctionnaires importants de tous les ministères intéressés sont alors habituellement présents. Tout ministre a la possibilité de

l'origine de ces conflits et du cas qu'on en fait. Un Parkinson⁷ canadien pour-rait sans doute démontrer que le nombre annuel de différends entre les autorités fédérales et provinciales est directement proportionnel au nombre d'assemblées fédérales-provinciales, multiplié par le cube du nombre d'organismes de coordination fédéraux-provinciaux des gouvernements respectifs. Le tableau suivant indique, pour juin 1970, le nombre de comités officiels réunis au niveau ministériel ou sous-ministériel :

Fédéral et toutes les provinces	28
Fédéral et toutes les provinces avec des organismes extérieurs.....	9
Fédéral-provincial-municipal	2
Intéprovincial, avec observateurs du gouvernement fédéral.....	12
Fédéral et provincial, avec représentants régionaux	6
Total	57

A la même époque, on pouvait compter 260 comités et sous-comités multi-latéraux comprenant des représentants officiels. En outre, il existait 150 comités bilatéraux du même genre. Quelle que soit l'origine des problèmes, on ne peut certainement l'attribuer à un nombre insuffisant de réunions pour en discuter.

Quelques aspects actuels du gouvernement par Cabinet

L'organisation et l'activité des comités du Cabinet et du Secrétariat du Cabinet visent essentiellement un objectif : le fonctionnement plus efficace de notre système du Cabinet, selon lequel un exécutif collectif détermine les objectifs, la politique et les programmes du gouvernement et dont les membres prennent ensemble la responsabilité des résultats. Certaines exigences découlent de la nature même de notre exécutif, si différent de celui d'autres pays, comme les États-Unis par exemple, où il se réduit à une seule personne. La première exigence, et la plus évidente, est que chaque membre de l'exécutif doit être bien conscient de tout ce que veut dire la politique et les programmes dont il partage la responsabilité, qu'il y soit directement intéressé ou non. La deuxième est que chacun doit avoir la possibilité de participer aux décisions. La participation serait très rudimentaire si elle ne consistait qu'à approuver ou à réfuter des propositions déjà toutes prêtes. Pour être réelle et substantielle, elle doit supposer une connaissance claire des problèmes, ainsi que l'examen et la discussion des solutions possibles assez tôt pour qu'un ministre puisse vraiment contribuer au résultat final. L'adoption ou le rejet pur et simple d'un projet tout préparé peut être tout à fait insatisfaisant, voire constituer une mauvaise décision pour le gouvernement : si on avait favorisé la participation plus tôt, on aurait peut-être imaginé une autre solution, mieux justifiée et préférable.

Avant 1940, le Cabinet n'avait pu satisfaire à ces deux exigences d'un exécutif collectif. De manière habituelle, les ministres ne connaissaient pas

⁷Parkinson, J.N. : auteur de la «Loi de Parkinson» selon laquelle le travail à accomplir s'étend aux dimensions du temps dont on dispose pour l'accomplir.

long terme et de grande portée, et n'a donc pas à intervenir dans tous les domaines de l'activité gouvernementale ou à prendre des décisions rapides sur des questions urgentes.

Relations fédérales-provinciales

Il peut sembler curieux que dans un Etat fédéral, où les relations avec les provinces sont devenues si importantes, ce ne soit pas avant 1964, avec les changements apportés par M. Pearson, qu'on ait entrepris un effort concerté pour coordonner leur activité avec celle du gouvernement du Canada. C'est sans doute parce que l'activité gouvernementale avait jusque-là une portée plus limitée et qu'elle était plus aisément contenue dans les cadres respectifs des juridictions fédérale ou provinciale. A ce moment, il n'existait pas, du moins sous leur forme actuelle, de relations étroites et fréquentes qui étaient de toute façon moins nécessaires. La coordination pose toujours un problème. Les relations avec les provinces touchent de plus en plus tous les domaines d'activité du gouvernement. Les conflits à un seul ministre rendrait difficile la définition de ses responsabilités sur un plan «horizontal» si l'on veut les distinguer de celles des autres ministres, dont dépendent les diverses questions en cause. Le Bureau du Conseil privé et le ministère des Finances, auxquels se rattachait un groupe spécialisé dans la politique fiscale et les relations économiques fédérales-provinciales, ont tenté, avant 1964, d'établir une certaine coordination mais, en général, chaque ministère entre-tenait les relations nécessaires à l'exercice de ses propres responsabilités. On s'est aperçu que ce n'était pas suffisant. Des programmes logiques et raisonnables en fonction d'un aspect gouvernemental—santé, transport, agriculture, ou tout autre—se fondaient sur des critères souvent en contradiction avec ceux d'autres secteurs ou avec une politique d'ensemble. Les mesures prises dans un secteur pouvaient insidieusement mais profondément affecter la politique ou l'activité d'un autre sans que le ministère fédéral responsable ni aucun ministre ne s'en aperçoivent. A partir de 1964, la coordination est devenue plus particulièrement l'affaire des fonctionnaires du Secrétariat du Cabinet; en 1968, on créa une division spéciale, sous la direction d'un sous-secrétaire du Cabinet.

En élaborant une politique uniforme et cohérente de relations avec les provinces, la division des relations fédérales-provinciales fait la liaison entre les organismes gouvernementaux et essaie, dans la mesure de ses moyens, de garder aussi le contact avec les provinces. Elle coordonne les préparatifs des grandes conférences fédérales-provinciales et des réunions sur la révision constitutionnelle.

On entend souvent dire que les relations fédérales-provinciales devraient être plus constantes et plus étroites, et que cela suffirait à éliminer les désaccords qui ont été et continuent d'être l'apanage de notre vie nationale. Je dois avouer à cet égard un certain scepticisme. On en vient parfois à se demander si ce n'est pas justement cette pléthore d'assemblées qui est à

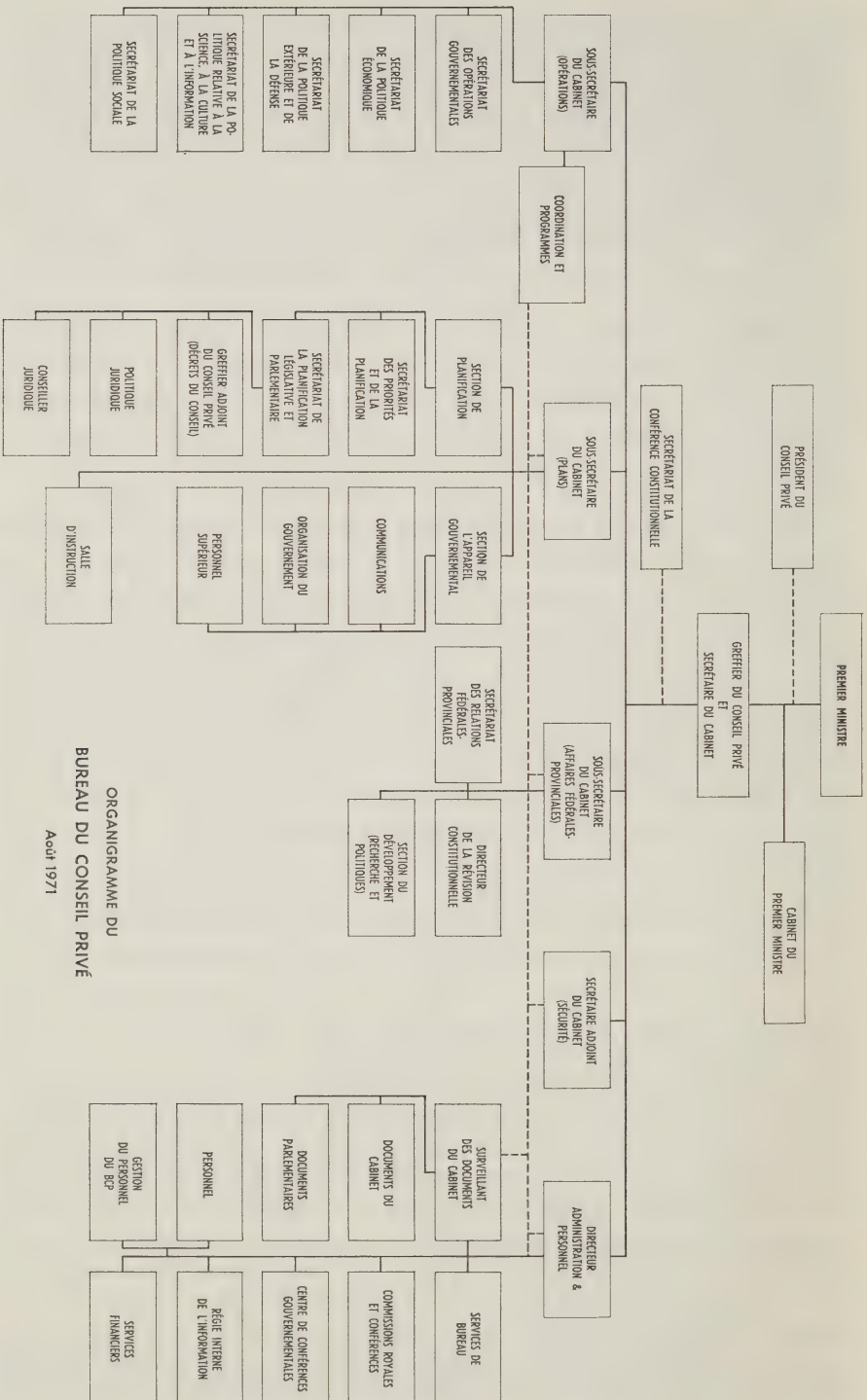
travaillent en collaboration étroite avec le secrétaire du Cabinet ainsi qu'avec les sous-secrétaires et les secrétaires adjoints. Au sein du Bureau du Conseil privé, la division des plans est au service du comité du Cabinet sur les priorités et la planification, ainsi que du Comité du Cabinet sur la législation et la planification parlementaire. La division des relations fédérales-provinciales est responsable en général des relations du gouvernement fédéral avec les provinces, y compris les questions constitutionnelles, et sert le comité de coordination chargé d'examiner les questions qui peuvent intéresser les provinces. Il est à noter que c'est le Premier ministre qui préside deux de ces comités de coordination: le comité du Cabinet sur les priorités et la planification, et le comité du Cabinet sur les relations fédérales-provinciales. Ce sont des ministres qui président tous les autres comités permanents, et le Premier ministre n'y participe pas, à moins de circonstances très exceptionnelles.

La responsabilité du Comité du Cabinet sur les priorités et la planification dépasse maintenant le simple aspect financier des programmes qu'on lui avait confié en 1968. Ce comité s'occupe particulièrement des grands objectifs du gouvernement et des politiques ayant des incidences à long terme. C'est là que se prennent les décisions fondamentales sur les objectifs et la stratégie, décisions qui seront ensuite soumises au Cabinet. L'affectation des ressources financières selon les priorités du gouvernement constitue évidemment une des tâches importantes du comité, et le choix de ces priorités est lié et conditionné de toute évidence, lors des réunions des autres comités, par les décisions et les stratégies adoptées. Les priorités sont définies dans leurs grandes lignes: objectifs visés, travail et ressources affectés aux secteurs généraux de l'activité gouvernementale. C'est à partir de ces grandes options que le Conseil du trésor détermine en détail les montants et l'effectif nécessaires aux programmes particuliers proposés par les différents ministères.

Malgré le rôle clef qu'il joue, on a tort de prendre, comme on l'a fait, ce comité du Cabinet sur les priorités et la planification pour un «Cabinet interne⁶». De même que pour les autres comités, ses décisions ou ses recommandations passent par le Cabinet, qui les entérine ou en discute avant de prendre une décision finale. Autrement, on ne donne pas suite aux mesures préconisées. De plus, ce comité est censé s'occuper de questions à

⁶L'observation de M. Patrick Gordon Walker sur l'expression «Cabinet interne» en Grande-Bretagne s'applique également au Canada.

L'expression «Cabinet interne» n'est pas appropriée. Elle n'a pas du tout le sens de Cabinet, et il faut la distinguer de tout comité du Cabinet. Un Cabinet interne ne tient aucune place fonctionnelle ou précise dans la structure du Cabinet; ce n'est qu'un petit groupe officieux d'amis ou de confidents du Premier ministre, qui font partie de son Cabinet. Il n'a pas d'existence officielle, pas de statut ou de dossier; il ne dépend pas non plus du Secrétariat du Cabinet. En tant que tel, un Cabinet interne n'a pas de pouvoirs, pas de place dans la hiérarchie de l'autorité politique. Il peut, entre autres choses, examiner des questions présentées devant le Cabinet; mais ce n'est que pour concevoir des propositions qui seront ensuite soumises au Cabinet. Un Cabinet interne ne manipule pas le travail du Cabinet et ne peut le faire; il ne peut non plus ne pas tenir compte de ce travail pour ensuite le refaire.» Gordon Walker, Patrick, *The Cabinet*, Jonathan Cape, 1970, page 39.



Le nombre de documents du Cabinet indiqué pour les trois dernières années doit être corrigé, car environ le tiers est formé de rapports des comités du Cabinet sur les recommandations faites ou les décisions prises en fonction des documents de travail. Si l'on exclut ces rapports des comités, le nombre moyen de documents du Cabinet pour les trois dernières années est de 818, contre environ 700 pour l'année 1966-1967, ce dernier chiffre étant modifié d'après le même critère. Chose intéressante à constater, si l'on compare la situation à ce qu'elle était avant les changements de 1968, c'est que le Cabinet règle plus de questions tout en se réunissant deux fois moins souvent. Le nombre de réunions des comités du Cabinet a plus que doublé et, d'après les calculs auxquels nous nous sommes livrés au Bureau du Conseil privé, le nombre total d'«heures-ministres» consacrées à des fonctions exécutives est resté à peu près le même qu'en 1966-1967. La différence réside dans le caractère plus critique, plus articulé et plus positif des discussions, grâce à la présence conjointe des ministres et de leurs fonctionnaires aux séances des comités. Mais je reparlerai de cette question plus loin.

Organisation du Bureau du Conseil privé

Pour que le Cabinet et le système des comités du Cabinet puissent fonctionner de manière efficace, on a dû singulièrement agrandir le secrétariat du Cabinet depuis 1940. M. Heeney note qu'il se composait de dix fonctionnaires en 1945. En 1971, 55 fonctionnaires travaillent pour le Secrétariat proprement dit et 13 assurent des services essentiels en rapport avec les documents du Cabinet, les décrets, l'administration et les finances. Il y a en plus, évidemment, le personnel d'appoint habituel, composé d'employés de bureau et de secrétaires. Mais ce bureau n'est pas considérable par rapport à la somme des tâches que suppose toute l'activité du gouvernement.

Comme l'indique l'organigramme, le bureau se divise en trois grandes parties: la division des opérations, la division des plans et la division des relations fédérales-provinciales, chacune étant dirigée par un sous-secrétaire du Cabinet. La division des opérations comprend cinq secrétariats, chacun sous les ordres d'un secrétaire adjoint du Cabinet et chacun responsable du travail de l'un des comités permanents qui, ensemble, se trouvent à englober toutes les fonctions du gouvernement. Dans le cadre de l'activité gouvernementale dont il s'occupe, chaque secrétariat a la responsabilité de présenter à l'attention du Cabinet des propositions que ce dernier doit examiner et sur lesquelles il doit se prononcer. En collaboration avec les deux autres, cette division des opérations est d'abord au service du Cabinet lui-même, mais s'occupe également de divers comités spéciaux du Cabinet.

Les autres divisions du Bureau sont responsables des comités de coordination du Cabinet, sauf du Conseil du trésor, lequel est toujours rattaché à un ministère distinct, sous la direction de son propre ministre, soit le président du Conseil du trésor. Le secrétaire et les sous-secrétaires du Conseil

tantes à faire valoir. Ils pourraient participer à toutes les réunions qu'ils voudraient, sauf à celles du comité du Cabinet sur les priorités et la planification, dont le Premier ministre entendait restreindre le nombre de membres. La seconde disposition consistait à retarder l'entrée en vigueur des décisions prises: celles-ci devaient être inscrites en annexe à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Cabinet, de sorte que tout ministre pourrait, avant la réunion, signaler au sous-secrétaire du Cabinet qu'il aimerait discuter la décision de tel ou tel comité. Dans le cas contraire, on considérerait que le Cabinet approuvait les articles inscrits à l'annexe, et entérinait alors les décisions; celles-ci entraient en vigueur et s'inscrivaient dans la politique du gouvernement.

Parmi les comités permanents du Cabinet actuellement en fonction, cinq intéressent des domaines de l'activité gouvernementale:

- la politique extérieure et la défense
- la politique économique
- la politique sociale
- les sciences, la culture et l'information
- l'administration.

Quatre sont des comités de coordination:

- priorités et planification
- Conseil du trésor
- législation et planification parlementaire
- relations fédérales-provinciales.

De plus, il existe un comité spécial du Cabinet qui traite des règlements et des autres projets de décrets du Conseil qui n'exigent pas l'attention du Cabinet au complet. D'autres comités spéciaux qui se réunissent irrégulièrement, en cas de besoin, examinent des questions ayant trait à la sécurité et aux renseignements à la fonction publique et à quelques autres domaines. De temps en temps, des problèmes particuliers prennent assez d'importance pour justifier la création de comités spéciaux, dissons des qu'est trouvée une solution satisfaisante.

Les changements apportés en 1968 ont eu pour conséquences de multiplier considérablement le nombre de réunions des comités du Cabinet d'une part et, d'autre part, de diminuer dans la même proportion celles du Cabinet lui-même. Il est intéressant de comparer les statistiques des dernières années:

Du 1 ^{er} juillet au 30 juin	Du 1 ^{er} juillet au 30 juin	Du 1 ^{er} juillet au 30 juin	Du 1 ^{er} juillet au 30 juin
1966 juillet	1968 juillet	1969 juillet	1970 juillet
780	1287	1307	1367
139	72	78	75
120	317	310	311
Nombre de documents du Cabinet			
Nombre de réunions du Cabinet			
Nombre de réunions des comités du Cabinet			

⁶Communiqué, Cabinet du Premier ministre, «Déclaration du Premier ministre sur la structure des comités du Cabinet», 30 avril 1968.

Le second changement important, en 1968, consista à donner aux comités le pouvoir, non seulement de recommander certaines lignes de conduite au Cabinet, mais de prendre eux-mêmes des décisions précises. On visait à alléger autant que possible la tâche du Cabinet qui était surchargé. D'autre part, on recommandait la nécessité de permettre aux ministres qui ne faisaient pas partie d'un comité du Cabinet ou qui n'avaient pas assisté à une réunion, de rattraper les débats ou exprimer éventuellement un point de vue différent de celui du comité, faute de quoi on ne pouvait raisonnablement s'attendre à ce qu'ils se tiennent solidairement responsables. On prit donc deux dispositions dans ce sens; d'après la première, tous les ministres, qu'ils fassent partie d'un comité ou non, en recevraient l'ordre du jour et les documents appropriés; il leur serait ainsi possible de se tenir au courant des questions abordées et décider s'ils avaient des intérêts ou des vues impor-

L'établissement d'horaires réguliers pour les réunions hebdomadaires de chaque comité permanent du Cabinet peut sembler un changement insignifiant, mais nous savons aujourd'hui qu'il a produit les améliorations désirées. Les ministres sont débordés par leurs obligations, leurs engagements et les contraintes de leur charge. Leur temps est compté, des semaines et même des mois à l'avance. Comme l'horaire des comités n'était pas rigoureusement établi, il était difficile aux ministres d'y être nombreux et assidus. Ils n'étaient pas en mesure d'accorder toute l'attention nécessaire à des secteurs définis de la politique gouvernementale. Le système adopté en 1968 a permis aux comités de se livrer à une étude méthodique des problèmes relevant du Cabinet.

«Ce système a bien fonctionné au cours des cinq dernières années et a amélioré considérablement l'efficacité du gouvernement. Il semble cependant que de nouveaux changements s'imposent pour permettre de mieux centraliser les diverses fonctions et de déléguer certains pouvoirs de décision aux comités. À cette fin, j'ai révisé le système des comités du Cabinet de façon à réduire le nombre de comités et à régulariser la tenue de leurs réunions.»

Une des premières mesures prises par M. Trudeau dès son accession au poste de Premier ministre, fut de modifier le système des comités du Cabinet. Il annonça ce changement le 30 avril 1968, dans les termes suivants:

Cabinet sur l'ensemble des objectifs ou des priorités. mais le Conseil du trésor procédait ainsi, faute de politique générale du ment établi dans les prévisions budgétaires et les plans de dépenses annuels, long terme. Il est vrai que l'ordre de priorité des programmes était implicite-rites des dépenses en général, pour permettre une meilleure planification à devenait impérieux de procéder à une appréciation systématique des prio-affrontait alors des difficultés financières incessantes; de toute évidence, il comité du Cabinet sur les priorités et la planification. Le gouvernement mandat. Le seul changement important fut l'addition, en janvier 1968, d'un Le système créé par M. Pearson en 1964 fonctionna pendant tout son

C'est pour ce comité que travaillait l'embryon de Secrétariat que l'on venait de créer. C'est de cette époque que date l'adoption d'un système d'ordre du jour, de documents ad hoc et de procès-verbaux. A la fin de la guerre, tout le monde reconnaissait les avantages de l'existence de comités du Cabinet et d'un Secrétariat. On procéda donc à la mise sur pied d'un certain nombre de nouveaux comités et le Secrétariat fut expressément mis au service du Cabinet.

Les noms des comités, et ce qu'en dit Arnold Heeney, démontrent clairement la flexibilité du système des comités. Il les décrit comme des organismes essentiellement affectés à la solution de problèmes précis. Leur existence est éphémère, et on les dissout quand le but visé est atteint. Tant par leur structure que par la variété de leurs objectifs, ils constituent un instrument d'une grande souplesse³. Le système des comités, à peu de chose près, est resté tel quel pendant près de vingt-cinq ans.

Le troisième stade de développement du système des comités du Cabinet a commencé par une réorganisation, dirigée par M. Pearson, et rendue publique le 20 janvier 1964. Dans sa déclaration, M. Pearson disait notamment:

«Depuis septembre, on a utilisé la méthode des comités du Cabinet de façon beaucoup plus grande que dans le passé. On poussera maintenant cette méthode encore plus loin afin que, dans son fonctionnement, le Cabinet puisse s'adapter efficacement aux besoins d'un gouvernement moderne au Canada. Une plus grande utilisation des comités est la meilleure façon d'obtenir, sous la direction du Premier ministre, un examen approfondi des programmes, la coordination des mesures gouvernementales, ainsi que des décisions à point, d'une façon compatible avec les responsabilités des ministres du Cabinet.»

On créa neuf comités du Cabinet. Plutôt que de les orienter vers des tâches ou des problèmes précis, pour la première fois on leur confia des secteurs déterminés de l'ensemble de l'administration.

On modifia également le mode de fonctionnement. Auparavant, une affaire passait d'abord par le Cabinet, qui la confiait ensuite à ses comités si une étude particulière s'imposait. Désormais, c'était le ministre compétent qui, dans la plupart des cas, soumettait d'abord la question au comité permanent approprié. Ainsi les comités prirent-ils officiellement place dans le processus décisionnel—soit à un stade antérieur à l'examen des questions par le Cabinet. Outre les neuf comités annoncés par M. Pearson, on en comptait un dixième, le Conseil du trésor, qui existait depuis 1867. Créé par une loi, il était considéré comme un outil du ministre des Finances et tout juste comme un comité du Cabinet. Jouissant d'une indépendance quasi totale, il ne cessa d'exercer une forte influence sur plusieurs plans: définition de normes administratives dans les ministères, amélioration de la gestion au sein de la fonction publique, responsabilité des contrats, des programmes et des budgets des ministères et des dépenses du gouvernement en général.

³Heeney, A.D.P., «Cabinet Government in Canada; some recent developments in the machinery of the Central Executive», *Canadian Journal of Economics and Political Science*, août 1946, page 288.

⁴Communiqué, Cabinet du Premier ministre, 20 janvier 1964.

Il avait accepté, non sans répugnance, que les réunions du Cabinet suivent un ordre du jour, que les décisions soient consignées au procès-verbal, et même que les ministres en reçoivent immédiatement communication par écrit. Il avait fait ces concessions à contre-cœur, pressé par la nécessité. King aurait préféré tout garder pour lui et prendre ses ministres par surprise et au dépourvu, au moment de sa convenance. Aujourd'hui, non seulement l'ordre du jour circule-t-il longtemps à l'avance mais, pour chaque réunion du Cabinet, le dossier des mémoires et des rapports des comités a deux ou trois pouces d'épaisseur! King serait soulagé de voir que le Premier ministre dispose encore de certains avantages grâce à un système d'information qui l'instruit des principaux éléments des questions à l'étude, des divergences d'opinion entre ministres ou ministères, et des points de vue à considérer avant de prendre une décision. Je crois cependant qu'il serait plus trouble que rassuré en s'apercevant que ces pièces au dossier sont réunies par des fonctionnaires lors des entretiens des ministres aux séances des comités du Cabinet. King entretenait un respect justifié et normal pour le secret des entretiens ministériels et serait inquiet de voir à quel point ce système et le Secrétariat l'ont investi.

L'histoire du système des comités du Cabinet

Arnold Heeney a décrit la simplicité de fonctionnement du Cabinet quand il en devint le secrétaire en 1940. Il n'y avait ni ordre du jour, ni secrétariat, ni fonctionnaires pour consigner les délibérations. On ne tenait pas de procès-verbal et il n'existait pas de système régulier pour communiquer les décisions aux ministères chargés de leur application. C'est le Premier ministre qui décidait du contenu de chaque réunion, sans en prévenir ses ministres; et les ministres, qui ne connaissaient pas l'ordre du jour à l'avance, n'étaient habituellement pas préparés aux discussions ou aux décisions que l'on attendait d'eux. Ce système ne pouvait bien fonctionner, de toute évidence, que pour des affaires relativement simples à expédier ou assez peu pressantes. Même la cependant, c'était une façon de procéder singulièrement inefficace, et surtout inéquitable en regard de la solidarité exigée des membres de l'exécutif. Au sortir d'une réunion, peu de participants savaient exactement ce que l'on y avait décidé; on ne pouvait être sûr d'avoir obtenu ou analysé tous les renseignements nécessaires, et si jamais les décisions prises arrivaient aux intéressés, c'était par un heureux concours de circonstances.

En mars 1940, «les conditions de gouvernement étaient devenues telles qu'on dut, par une nécessité, créer des méthodes systématiques pour gérer les affaires ministérielles²». En décembre 1939, on avait créé dix comités du Cabinet, chacun étant responsable, en principe, de différentes questions relatives à l'effort de guerre. De ces dix comités, en fait, seul le Comité de la guerre eut une existence active et permanente dès le début du conflit.

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Il y a quatre ans, monsieur Arnold Heeney énumérerait devant votre Institut les transformations apportées au Bureau du Conseil privé quand Mackenzie King, face au surcroît de travail que la Seconde Guerre mondiale imposait au Cabinet, avait décidé de faire ce que les Britanniques avaient fait en 1914 : créer un Secrétariat du Cabinet. M. King n'avait peut-être pas pesé toutes les conséquences de sa décision. Comme le faisais remarquer M. Heeney, il n'avait qu'une vague idée du rôle que jouait le Secrétariat du Cabinet en Grande-Bretagne. Ce qu'il voulait vraiment, c'était un organisme, ou plus précisément une personne, qui lui aidât, en tant que Premier ministre, à faire face au changement d'échelle de l'activité gouvernementale. Aussi fortuits qu'aient pu être les résultats, par rapport aux intentions premières de M. King, on greffa donc le Secrétariat du Cabinet au Bureau du Conseil privé qui, depuis la Contédération, s'acquittait principalement de tâches officielles et juridiques : la nature du Bureau en fut entièrement transformée. Et, parallèlement, le fonctionnement du Cabinet changea lui aussi. Il y a un peu plus de trente ans, M. Arnold Heeney fut, le premier, nommé secrétaire du Cabinet. Mackenzie King serait étonné, et peut-être horrifié, de voir toutes les conséquences de sa décision de 1940. Et pourtant, les changements survenus depuis ne sont, tout comme celui qu'il avait lui-même effectué, que des transformations imposées par « la pression des événements et en réponse aux besoins réels ».

King ne trouverait aucune différence fondamentale dans le rôle actuel du Cabinet. C'est toujours le lieu où se forge en dernier ressort la ligne de conduite du gouvernement, et les décisions y sont prises par des ministres qui en assument solidairement la responsabilité. Il serait satisfait, mais non surpris, de constater que le Premier ministre est toujours le maître du Cabinet. Mais il trouverait que le fonctionnement du Cabinet est presque totalement différent de celui qu'il avait connu, surtout avant 1940. En 1945,

¹Heeney, A.D.P., « Mackenzie King and the Cabinet Secretariat », *Canadian Public Administration*, septembre 1967, page 370.

N° de cat.: CP32-14/1971

Ottawa, 1971

Information Canada



L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

M. GORDON ROBERTSON

Secrétaire du Cabinet

Présenté à la 23^e assemblée annuelle de
l'Institut d'administration publique
du Canada

Regina

Le 8 septembre 1971

L'ÉVOLUTION DU RÔLE DU BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

M. GORDON ROBERTSON
Secrétaire du Cabinet

Présenté à la 23^e assemblée annuelle de
l'Institut d'administration publique du Canada
Regina
Le 8 septembre 1971

